

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

DIPARTIMENTO DI URBANISTICA

TESI DI DOTTORATO IN
URBANISTICA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE
CICLO XVIII

*PROGRAMMI STRATEGICI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO E
PIANI URBANISTICI
Riflessioni sul programma “Vesuvia” in relazione al dibattito sulle innovazioni
nella legislazione urbanistica*

Coordinatore del corso di dottorato
prof. arch. Giovanni Laino¹

Tutor
prof. arch. Alessandro Dal Piaz

Candidato
ing. Gianfranco de Tullio

Novembre 2005

¹ Fino all'ottobre 2003 (primo anno) il coordinatore del corso è stato il compianto prof. arch. Vincenzo Andriello.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

DIPARTIMENTO DI URBANISTICA

TESI DI DOTTORATO IN
URBANISTICA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE
CICLO XVIII

*PROGRAMMI STRATEGICI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO E
PIANI URBANISTICI*

*Riflessioni sul programma “Vesuvia” in relazione al dibattito sulle innovazioni
nella legislazione urbanistica*

Coordinatore del corso di dottorato

prof. arch. Giovanni Laino¹

Tutor

prof. arch. Alessandro Dal Piaz

Candidato

ing. Gianfranco de Tullio

Novembre 2005

¹ Fino all'ottobre 2003 (primo anno) il coordinatore del corso è stato il compianto prof. arch. Vincenzo Andriello.

INDICE

INTRODUZIONE	p. 3
I – IL TEMA DEL RISCHIO NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE	p. 6
Il termine “rischio”	p. 6
Sociologia del rischio	p. 7
Cognitivismo utilitarista	p. 7
Cognitivismo psicometrico	p. 8
Società del rischio e costruttivismo debole	p. 11
Costruttivismo debole funzionalista	p. 11
Costruttivismo forte e approccio foucaultiano	p. 13
Il rischio nell’approccio ingegneristico	p. 14
La mitigazione del rischio naturale	p. 15
La mitigazione del rischio vulcanico	p. 16
II – UN CONTESTO AD ELEVATO RISCHIO VULCANICO IN FASE DI MITIGAZIONE: IL PROGRAMMA “VESUVIA”	p. 26
Il rischio vulcanico nell’area metropolitana napoletana	p. 26
L’area vesuviana	p. 27
Il Vesuvio	p. 27
La pianificazione nei comuni dell’area vesuviana	p. 29
La pianificazione sovraordinata	p. 42
Quadro sinottico dello stato di edificabilità dei suoli rapportato allo stato di fatto	p. 43
La pianificazione e la programmazione nel settore del rischio Vesuvio	p. 48
Il piano nazionale di emergenza della Protezione Civile	p. 48
Il programma “Vesuvia”	p. 51
III – ESPERIENZE PREGRESSE E DIFFERENTI APPROCCI ALLA MITIGAZIONE DEL RISCHIO NATURALE	p. 65
Il rapporto tra pianificazione ed emergenza nella recente storia dell’area metropolitana napoletana	p. 66
Terremoto del 1980	p. 66
Bradisismi di Pozzuoli del 1983-84	p. 68
Dissesti idrogeomorfologici del 1998	p. 70
L’insediamento satellite di Monteruscello	p. 73
La gestione della crisi bradisismica	p. 73
Dimensionamento e localizzazione	p. 74
La convenzione con l’Università	p. 75
Il “Progetto Pozzuoli” oggi	p. 78
Deduzioni dal caso puteolano	p. 82
Analogie e differenze col programma “Vesuvia”	p. 84
IV – IMPLICAZIONI DI PROCESSI DINAMICI A BREVE TERMINE NELLA PIANIFICAZIONE ORDINARIA	p. 91
Il dibattito sulla pianificazione strategica	p. 92
Evoluzione storica dei modelli di pianificazione strategica	p. 92
L’ambito di riferimento: la scala del piano strategico	p. 96
Riflessioni sulla componente strategica delle trasformazioni territoriali	p. 97
La programmazione complessa	p. 99
Procedure per il raggiungimento di intese	p. 100

Intesa	<i>p. 100</i>
Accordo di programma	<i>p. 100</i>
Conferenza dei servizi	<i>p. 101</i>
Patto territoriale	<i>p. 101</i>
Contratto d'area e contratto di programma	<i>p. 102</i>
Programmi complessi per la riqualificazione delle città	<i>p. 102</i>
Programmi integrati	<i>p. 103</i>
Programmi di recupero urbano	<i>p. 104</i>
Programmi di riqualificazione urbana	<i>p. 104</i>
Contratti di quartiere	<i>p. 106</i>
Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio	<i>p. 106</i>
Programmi complessi derivanti da Fondi strutturali	<i>p. 108</i>
PIC Urban	<i>p. 108</i>
PIN	<i>p. 109</i>
Le Società di trasformazione urbana	<i>p. 111</i>
La comune nascita straordinaria	<i>p. 112</i>
Il dibattito sulle innovazioni del piano	<i>p. 113</i>
La domanda di piano	<i>p. 114</i>
Le correnti di pensiero	<i>p. 119</i>
L'articolazione del piano in due componenti	<i>p. 120</i>
Il progetto urbano	<i>p. 122</i>
Il piano della "conservazione"	<i>p. 123</i>
Le tendenze individuabili	<i>p. 124</i>
Le innovazioni introdotte dalle leggi regionali	<i>p. 124</i>
La LUR Campania	<i>p. 130</i>
La riforma nazionale	<i>p. 131</i>
Riflessioni sull'innovazione della componente normativa del piano	<i>p. 134</i>
Il caso vesuviano secondo l'attuale quadro normativo	<i>p. 136</i>
I nodi da sciogliere	<i>p. 136</i>
Mutamenti di destinazione d'uso in deroga agli strumenti urbanistici	<i>p. 137</i>
La compensazione delle aree edificabili prima della L.R. 21/2003	<i>p. 138</i>
Riflessioni conclusive	<i>p. 138</i>
 ALLEGATI	
A1 – Superfici edificabili residue in zona rossa prima della L.R. 21/2003	<i>p. 154</i>
A2 – Interviste ad attori esperti dei processi trattati	<i>p. 169</i>

INTRODUZIONE

La presente ricerca intende evidenziare alcune problematiche urbanistiche relative al caso di mitigazione consensuale in atto nell'area vesuviana. Guardando prevalentemente all'aspetto giuridico dei provvedimenti atti ad intervenire sul territorio, l'attenzione si concentra, in un primo momento, sul significato deontico dei risultati analitici provenienti dall'analisi del rischio. Questa è analizzata, in riferimento alle proprie relazioni con la pianificazione territoriale, da un punto di vista etico per l'attività del pianificatore: si apre ragionando sulle questioni connesse alla valutazione ed alla mitigazione del rischio naturale, messe in evidenza prevalentemente dalla ricerca sociologica e, da questa, affrontati con diversi approcci, sinteticamente esposti.

Per comprendere le relazioni con la pianificazione territoriale e le scelte localizzative si è ragionato sull'opportunità del perseguimento di un approccio non impositivo nella mitigazione del rischio naturale mediante riduzione del valore esposto, in relazione al contesto insediativo e, quindi, anche allo stato di diritto delle popolazioni residenti nell'area in esame.

Lo sfondo tematico iniziale della ricerca, sfiorando il dibattito relativo all'oggettività della gravità di un rischio e all'opportunità d'inserire elementi soggettivi per valutarla in funzione della percezione del pericolo, si focalizza sulle implicazioni delle possibili politiche di mitigazione legate alla riduzione del valore esposto e oscillanti, come in altri campi, tra due approcci privilegianti rispettivamente due impostazioni estreme ovvero quella dirigista e quella liberista tra cui la via di mezzo è di tipo concertativo/consensuale.

La costruzione dello sfondo suddetto si è resa necessaria per inquadrare la "condizione di rischio", attualmente oggetto di ricerca per quanto concerne la valutazione e la percezione dello stesso da parte degli esperti e dei soggetti direttamente interessati. Le riflessioni sul rapporto tra rischio e comunità evidenziano le implicazioni pratiche relative alla mitigabilità dei diversi fattori considerati dall'analisi del rischio classica, soprattutto quando si vuole intervenire direttamente sul valore esposto.

Le argomentazioni sostenute procedono attraverso l'individuazione dei principi logici, alla base della formulazione matematica della *risk analysis*, e di quelli etici, connessi alla ricostruzione del campo delle scelte operabili, in funzione del contesto. A tal proposito è stato ritenuto opportuno ricostruire la condizione normativa connessa al governo del territorio per il caso in esame, anche per comprendere il quadro regolamentativo in cui il provvedimento di mitigazione in atto nell'area vesuviana si andava inserendo.

In merito a quanto osservato ed essendo il blocco dell'edificabilità residenziale il punto di partenza del programma regionale di mitigazione "Vesuvia", il secondo capitolo della tesi inizia con un inquadramento del conteso in esame e l'analisi degli strumenti urbanistici dei diciotto comuni alle pendici del vulcano, da cui sono state stimate le superfici edificabili residue, secondo quanto deducibile dalle norme tecniche e dalla cartografia disponibile¹.

Oltre agli strumenti urbanistici comunali è stato considerato anche il regime normativo imposto dai piani di area vasta e, dal lavoro effettuato, è emerso che i piani dell'area interna avevano ancora una consistente offerta di edificabilità e che, nel complesso, la tendenza, negli ultimi 50 anni, è stata quella non di frenare, ma, semmai, di attrarre la popolazione verso la zona vesuviana, assecondando la forte domanda abitativa dell'area napoletana.

Il secondo capitolo si chiude con l'analisi del programma "Vesuvia", mediante una schematizzazione di ogni singola delibera che lo compone, degli intenti e indirizzi del PTR e dell'organizzazione decisionale e gestionale derivante dal protocollo d'intesa, stilato tra Provincia di Napoli e Regione Campania, per un piano strategico condiviso nell'area vesuviana².

L'approccio programmatico esaminato presenta sicuramente caratteri di innovazione, ma nei processi di cambiamento delle strategie di programmi di iniziativa pubblica l'originalità complessiva della soluzione o della metodologia proposta, spesso, deriva dall'assemblare pratiche già sperimentate in altri settori, o in altri contesti, diversi da quelli in questione. Spesso tale trasferimento deriva da un successo, anche parziale, della pratica codificata; in altri casi, invece, individuate le lacune in un determinato metodo, si sperimentano approcci alternativi o migliorando la tecnica, introducendo verifiche periodiche, o cambiandola, se inefficace. Per quanto detto e per meglio comprendere la genesi dell'operazione complessa, avviata nell'area vesuviana, la tesi richiama, nel terzo capitolo, alcune esperienze pregresse, non remote, inerenti il rapporto tra la pianificazione, le trasformazioni territoriali e il rischio naturale, nell'area metropolitana napoletana, focalizzandosi sugli eventi bradisismici di Pozzuoli e la nascita del quartiere satellite di Monteruscello, richiamata dallo stesso programma "Vesuvia". È stato, quindi, operato un utile raffronto col caso vesuviano proprio in quanto diverso per impostazione da quello puteolano, che si cala in una condizione emergenziale e non ordinaria, ma pur sempre preventiva.

La porzione di tesi concernente temi di vulcanologia e rischio naturale è stata oggetto di consulenza da parte del prof. Paolo Gasparini mentre, per la ricostruzione storica dei bradisismi dei primi anni ottanta sono stati essenziali gli incontri con la prof.ssa Daniela Lepore e il prof. Giuseppe Luongo.

Una celere valutazione degli effetti di delocalizzazione imposta a causa dei suddetti bradisismi è stata effettuata grazie a sopralluoghi sul posto ed alla raccolta dei dati relativi alla distribuzione della popolazione per circoscrizioni, presso l'ufficio statistica del Comune di Pozzuoli.

Da quanto esposto nei primi tre capitoli della tesi emerge che un processo di mitigazione del rischio, ponendosi determinati obiettivi settoriali da raggiungere attraverso azioni specifiche, incontra le problematiche connesse a tempi e modalità delle trasformazioni regolate da uno strumento ordinario, come quando s'inseriscono nel quadro urbanistico processi con caratteri di revisionabilità e flessibilità tipici della pianificazione strategica e della programmazione complessa. Ci si chiede, quindi, come possa la pianificazione ordinaria rispondere a certe esigenze che generano, richiedendo tempi più rapidi, interventi settoriali dispersi e difficilmente articolabili e riordinabili in un assetto territoriale organico.

Prendendo spunto da quanto emerso dai precedenti ragionamenti, evidenziando le principali voci del dibattito italiano sull'innovazione della pianificazione urbanistica e la tipologia di domanda di piano, si schematizza il dibattito sulla pianificazione strategica, le sue connessioni con la programmazione complessa e le relazioni tra queste e le leggi regionali, in un contesto nazionale non privo di formulazioni teoriche sui modelli di piano, con una riforma urbanistica in atto.

In conclusione, partendo dallo stato normativo della Regione Campania, a valle di interviste a tecnici e docenti, attori del processo innovativo descritto, si evidenziano i problemi principali, connessi all'efficacia procedurale degli strumenti introdotti, focalizzando l'attenzione sulle problematiche connesse alla fase di transizione al nuovo regime normativo. Ragionando sulle implicazioni di approcci straordinari e, a volte, deregolativi, si prova, quindi, a tracciare le possibili vie per una compatibilità tra caratteri previsionali a lungo termine e processi dinamici e flessibili, alla luce delle domande di piano emergenti, superando lo specifico caso dell'area vesuviana³.

Note

¹ Gli strumenti sono stati raccolti prevalentemente negli uffici tecnici dei comuni. Relativamente all'ambito costiero è stato gentilmente fornito dalla società TESS un mosaico dei piani vigenti, privo, purtroppo, di norme tecniche; una tale lacuna ha implicato comunque un reperimento dei materiali mancanti in situ, che ha consentito di correggere alcune imprecisioni presenti sugli azionamenti vettoriali, la cui base aerofotogrammetrica è stata fornita dal Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Napoli Federico II.

² Utile all'inquadramento contestuale e alla ricostruzione storica del processo programmatico è stata la rassegna stampa fornita dalla dott.ssa Donadono dell'ufficio stampa della Regione Campania.

³ L'intero lavoro è stato sempre accompagnato da rassegne bibliografiche tematiche segnalate dal tutor e, spesso, integrate anche da altri docenti del collegio di dottorato quali il prof. Michelangelo Russo, e la prof.ssa Daniela Lepore.

Per collocare il paradigma teorico dello sfondo iniziale della presente ricerca, a causa dei molteplici dibattiti transdisciplinari orbitanti attorno al tema del rischio, si rende necessario un quadro, quantomeno conciso, delle teorie presenti nei diversi campi scientifici che, in misura maggiore o minore, hanno comunque influenzato anche gli approcci tecnici. Quanto detto è avvalorato dalla definizione di rischio fornita da uno studio dell'ONU¹ in cui a seguito della formulazione classica (rischio = probabilità di conseguenze dannose, o perdite prevedibili risultanti dall'interazione tra pericoli naturali o indotti dall'uomo e condizioni più o meno vulnerabili) si aggiunge che «oltre ad esprimere una probabilità di un danno fisico, è fondamentale riconoscere che i rischi sono sempre creati o esistono all'interno di sistemi sociali. È importante considerare i contesti sociali in cui i rischi insorgono e che le persone, quindi, non necessariamente condividono le stesse percezioni di rischi e le loro cause fondanti» (ISDR², 2002, p.341).

Probabilmente oggi è più semplice accettare, comprendendone l'utilità, determinate contaminazioni tra scienze sociali e naturali, già registrate come necessarie nel congresso mondiale ISoCaRP³ del 1997 in cui l'uomo è definito «oggetto e soggetto del rischio», in un equilibrio tra progresso scientifico e mitigazione delle conseguenze dannose dello stesso: si comprende che il rischio sta diventando elemento centrale nella pianificazione e «dove ci sono minacce di danno serio o irreversibile, la carenza di piena certezza scientifica non deve essere usata a pretesto per rinviare, in funzione del rapporto costi-efficacia, le misure per prevenire il degrado ambientale» (UNCED⁴, 1992)⁵. In un mondo sempre più cosciente delle problematiche ambientali, «i problemi relativi a catastrofi, inquinamento e incidenti di larga scala sono sempre più interconnessi a sistemi politici e sociali» (Beck)⁵.

La tematica del rischio è, quindi, da tempo relazionata a problematiche connesse alla società ed alla gestione della città e, pur essendo presente nel campo del governo del territorio, è spesso semplicemente sovrapposta al processo di pianificazione, piuttosto che integrata nello stesso. Ciò avviene perché a volte si crede che la maggior parte dei problemi possa essere risolta solo migliorando le metodologie esistenti attraverso l'evoluzione della strumentazione, per maggiori e più accurate informazioni, che possano migliorare il controllo della qualità dei processi di pianificazione: modernizzazione ecologica (Asmervik, 1997). Bisogna comunque dire che la riduzione dell'incertezza, insita nei modelli previsionali presenti, è sicuramente molto importante e doverosa se attuabile, ma migliora solo la conoscenza di un particolare fenomeno, e spesso necessita, per l'attuazione di interventi mitigativi del danno probabile, dell'integrazione di esperienze più localmente basate, con maggiore partecipazione dei diversi gruppi interessati. Si richiede pertanto cooperazione continua tra due tipi di conoscenze, consapevoli dei rispettivi limiti, una metrico-calcolativa, finalizzata all'ottimizzazione dei modelli matematici, e l'altra antropologico-culturale, orientata ad incrementare la consapevolezza del contesto socio-politico in cui si opera, anche intervenendo per migliorare l'informazione.

Appare quindi opportuno richiamare le tappe storiche delle riflessioni sul rischio, evidenziando sia le variazioni linguistico-semantiche che le implicazioni pratiche, attraverso un procedimento ermeneutico che definisca l'oggetto nelle relazioni con le politiche di mitigazione e ne evidenzi, pertanto, i limiti applicativi connessi.

Il termine “rischio”

In merito alla nascita del termine “rischio”, di etimologia incerta⁶, non esistono molte ipotesi. Luhmann ne fa risalire la comparsa, in testi tedeschi, intorno alla metà del XVI sec. mentre, in

quelli inglesi, un secolo dopo, anche se il termine neolatino *risicum* era già in uso da tempo (Luhmann, 1993, tr. it. 1996, p.18)⁷. Giddens presume che la parola derivi da un termine nautico spagnolo che indicava l'andare incontro ad un pericolo o ad uno scoglio (Giddens, 1990, p.62)⁸ e, similmente, Ewald sostiene che sia apparso per la prima volta nel medioevo in riferimento all'assicurazione marittima (Ewald, 1993, p.226)⁷, relativamente ai pericoli che possono incontrarsi in un viaggio; esso sarebbe quindi, in origine, legato all'evento naturale, come può essere, ad esempio, una tempesta. Il fenomeno naturale che, di per sé, è un pericolo in quanto evento sprigionante energia in maniera localizzata, unitamente alla condizione di doverlo attraversare, genera lo stato di rischio per i naviganti su quella rotta.

Quando si parla di possibilità e di eventi è doveroso il rimando alla teoria del calcolo delle probabilità⁹ che nasce nella fine del XVII secolo¹⁰, si sviluppa con Laplace agli inizi dell'Ottocento ed è successivamente ripresa, tra la fine dell'ottocento e primi del novecento, con rilevanti contributi della scuola russa.

Quindi, l'estensione dal campo economico a quello ingegneristico è figlia della modernità, fondata, a sua volta, sull'idea, elaborata dall'illuminismo del XVII secolo: la chiave del progresso umano e dell'ordine sociale è una conoscenza oggettiva del mondo, «perseguita attraverso l'indagine scientifica e il pensiero razionale»; quest'ultimo ipotizza tanto il mondo naturale quanto quello sociale assoggettati a «leggi costanti che possono essere misurate, calcolate e, quindi, previste» (Lupton, 1999, tr. it. 2003, pp.11-12).

Sociologia del rischio

Sebbene il rischio sia stato a lungo considerato, e per alcuni ancora oggi è così, un artificio tecnico-matematico per interpretare e classificare delle possibili perdite in base alle rispettive opzioni, non si può ignorare il percorso di ricerca sociologica che, a partire dagli anni '60¹¹, si occupa di studiare la percezione di pericoli e rischi legata a problematiche di tipo politico e territoriali. Nella seconda metà degli anni '80, le diverse teorie in proposito sono già inquadrabili, e quindi aggregabili, in più paradigmi scientifici che possono essere riordinati secondo una chiara evoluzione argomentativa anziché diacronica: partendo dalle discrepanze tra giudizi degli esperti e senso comune, passando per la critica dell'oggettività del rischio, si accentua l'importanza dei fattori individuali relazionati sia alla propria esperienza personale che al rispettivo contesto culturale.

Sinteticamente si espongono di seguito i principali filoni di ricerca individuabili in quella che viene denominata «sociologia del rischio» (Luhmann, 1991), una disciplina in continuo fermento in cui è possibile localizzare cronologicamente le prime formulazioni di determinati autori, ma risulta complesso individuare le influenze incrociate tra gli stessi.

Cognitivismo utilitarista

L'approccio cognitivista nasce parallelamente all'articolo del 1969 su "Science" di Chauncey Starr, il quale avvia lo studio sulla percezione del rischio; sostenendo l'importanza di non permettere che il volere della maggioranza venga calpestato dalle minoranze (Douglas, 1985, tr. it. 1991, p.32). Tale approccio sembra di evidente stampo utilitarista e il principale obiettivo è quindi quello di ridurre lo scontro tra istituzioni che decidono e cittadini che, di tale scelta, risentono. L'esposizione di tale approccio si è avvalsa anche di esempi aspramente criticati dopo la pubblicazione, come l'equivalenza tra il rischio annuale che si corre vivendo nei pressi di una centrale nucleare e quello che corre chi guida un'automobile per tre miglia più del normale (ib., p.37).

Il merito principale di tale "corrente" è stato quello di aver introdotto la questione percettiva in materia di pericoli, inizialmente di tipo antropico, nella comunità scientifica e, inoltre, di

averla legata a concetti come le scelte politiche e l'interesse collettivo. Il limite più evidente è la comunicazione unidirezionale, attraverso cui si presenta il quadro della corretta percezione che si dovrebbe avere, etichettando come "sbagliata" quella della minoranza.

Cognitivismo psicometrico

L'aspirazione dei cognitivisti è di ricondurre a modelli i modi in cui le persone comuni valutano e reagiscono ai rischi, che, secondo tale teoria, tendono ad essere in alcuni casi sopravvalutati, in altri sottostimati. Il modello comportamentale considerato è sempre di tipo razionale, in quanto giustifica le scelte apparentemente incoerenti imputandole a distorsioni comunicative e a «patologie percettive» (Douglas, 1985, p.3)¹². La misurabilità di questi modi di ragionare è studiata dalla psicometria. «Numerosi studi sul paradigma psicometrico hanno dimostrato che la percezione del rischio è quantificabile e prevedibile. Le tecniche psicometriche sembrano abbastanza idonee ad identificare similarità e differenze tra i gruppi rispetto a percezioni e attitudini al rischio» (Slovic, 2002, p.7). Quindi, cercando di ricondurre la valutazione delle percezioni collettive allo stesso grado di obiettività della *risk analysis*¹³, si tende a concludere che «sarebbe auspicabile una maggiore educazione della gente» (Douglas, 1985, tr. it. 1991, pp.207-208), che in quel momento storico è mal consigliata.

Da quanto esposto emerge un certo tipo di modellazione euristica, basata sull'esperienza, e strumento indispensabile all'applicazione di tale teoria; infatti, mediante classificazione gerarchica, basata su indicatori derivanti da tecniche di tipo *fuzzy*, si associano, fissati alcuni riferimenti, valori quantitativi a giudizi qualitativi. Entrambi gli approcci sin qui elencati fanno parte di quell'insieme di procedure sistematizzate, chiamate *decision support system* (D.S.S.), in quanto strettamente legate alle scelte delle pubbliche amministrazioni; ma, mentre il primo si fonda su una rigida oggettività finalizzata alla riduzione dello scontro a favore della maggioranza, il secondo tenta una misurazione delle divergenze, non imponendo confronti tra diversi tipi di pericoli, ma interrogando e classificando le dichiarazioni degli'interessati, mediante indagini e interviste, per fotografare, in una comunità, il metro di paragone utilizzato. Quest'elemento del contesto sociale è presente soprattutto come fattore amplificativo in un processo comunicativo, che si analizza anche nelle reazioni che seguono determinati interventi mitigativi, per valutare le variazioni della fiducia nelle istituzioni da parte della gente comune.

Una serie di possibili schematizzazioni, di seguito riportate, è fornita da una ricerca condotta per il Dipartimento dell'Energia degli Stati Uniti sulla percezione e comunicazione del rischio legato all'energia nucleare.

La figura 1.1, utile ad inquadrare lo stato percettivo di una comunità, rappresenta, mediante un diagramma cartesiano, sull'asse delle ascisse la variabilità della "paura", in funzione dei pericoli più o meno temuti dagli intervistati, e, su quello delle ordinate, la "conoscenza in materia" che gli stessi ritengono vi sia. Incrociando quindi 81 pericoli con 15 situazioni di rischio, si ottiene una ripartizione che aiuta a decidere le modalità d'intervento per migliorare l'informazione, quindi la percezione, al fine di una più idonea educazione e preparazione della comunità.

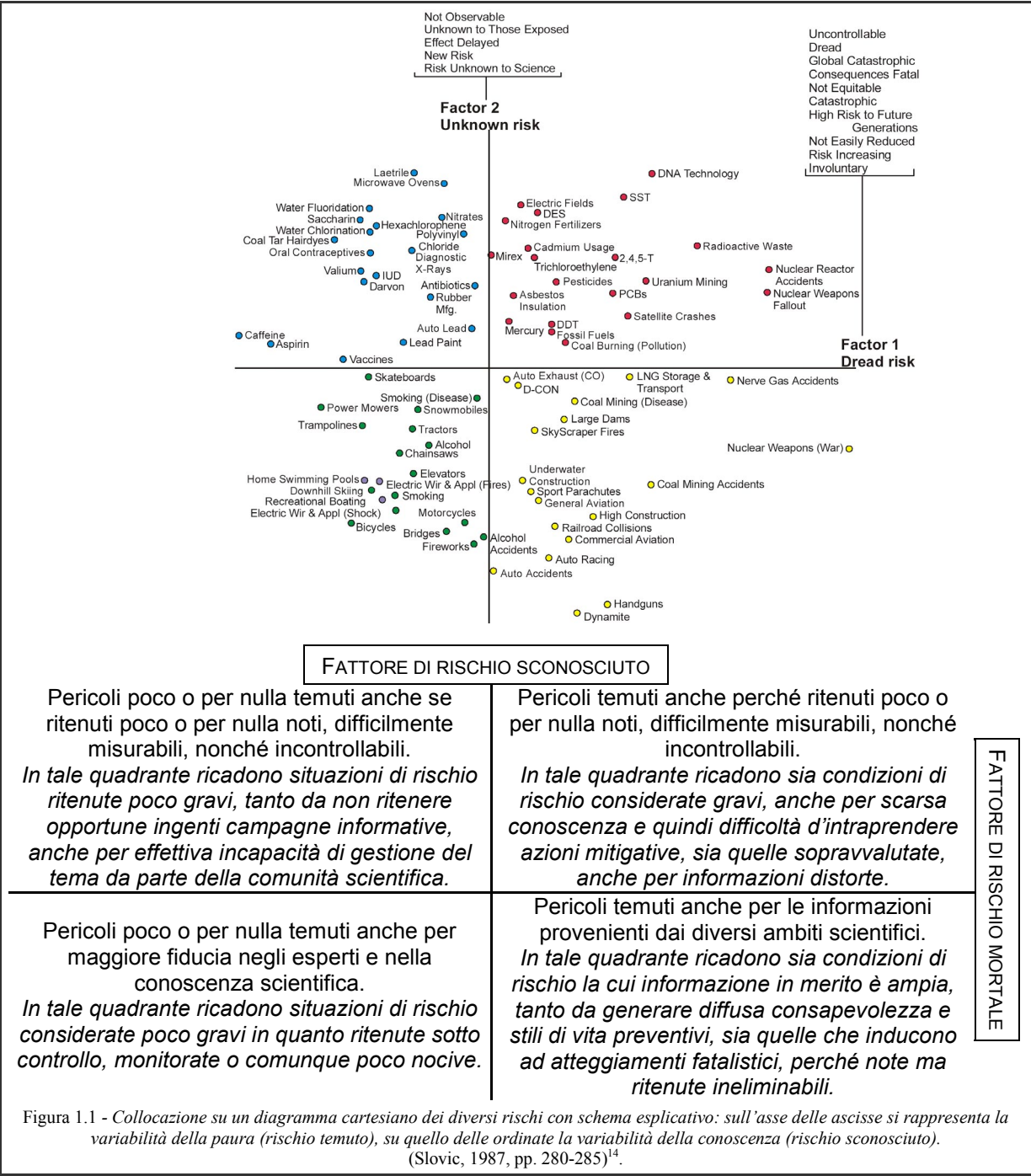
In figura 1.2 è rappresentata, invece, un'analisi sulle possibili modalità per incrementare la fiducia nelle istituzioni, classificando l'impatto che un determinato intervento o una possibilità di maggiore interazione hanno sull'opinione pubblica: si nota come la presenza di un piano d'evacuazione e il monitoraggio in situ incrementino la fiducia a differenza dell'accadimento di un incidente in uno stato limitrofo o di un'informazione negata.

Nella figura 1.3 si vuole invece evidenziare l'importanza dei fattori sociali e politici che inducono a differenti gradi di stima dei pericoli e il nesso tra il proprio status e l'accettabilità del rischio; in particolare, nell'esempio statunitense, i maschi bianchi considerano tutti i

pericoli elencati con una gerarchia di gravità simile agli altri intervistati, ma, nel complesso, decisamente meno nocivi.

Le dinamiche sociali e i fattori di amplificazione della percezione sono, infine, rappresentati dalla figura 1.4 in cui si riassume un processo generato da un evento, con determinate caratteristiche, soggetto ad interpretazioni, che, mediante la diffusione dell’impatto fisico e comunicativo giunge a perdite economiche, restrizioni normative, conflitti, opposizioni della comunità.

Riconoscendo una grande opera analitica e di schematizzazione, i limiti dell’approccio in questione sono ovviamente quelli corrispondenti all’acquisizione delle informazioni, alla loro trasformazione in dati quantitativi e alla ineliminabile variazione del contesto, difficilmente ipotizzabile a priori.





impact on losing trust

Figura 1.2 - Impatto sulla costruzione della fiducia nelle istituzioni che evidenzia soluzioni locali esemplari ed evidenti preferite rispetto a soluzioni normative per incrementare i controlli.
(Slovic, 1993, pp. 675-685)¹⁴.

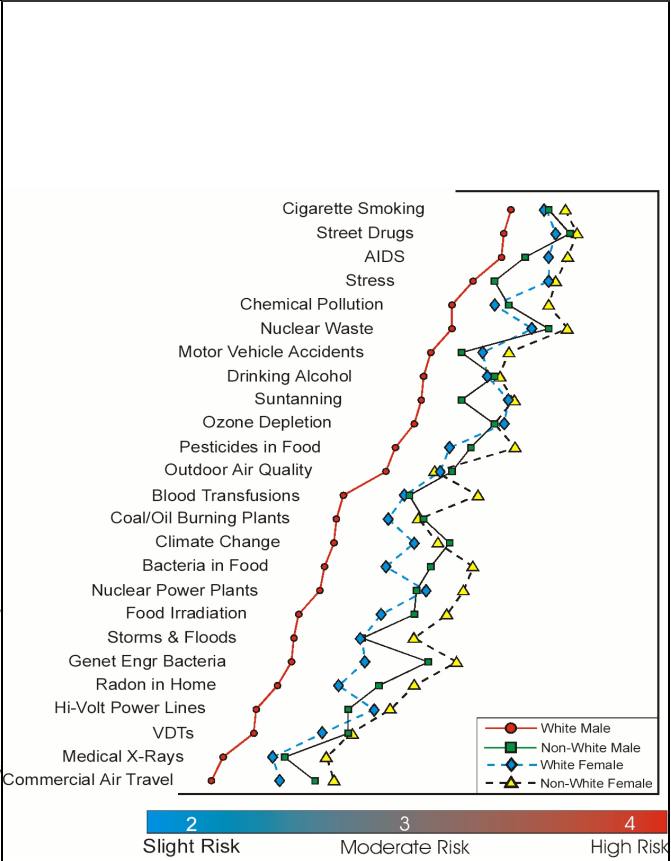


Figura 1.3 - Percezione del rischio valutata in ambito nazionale su un campione di 1.275 persone bianche e 214 non bianche differenziate per genere.
(Flynn, Slovic, Mertz, 1994, pp. 1101-1108)¹⁴.

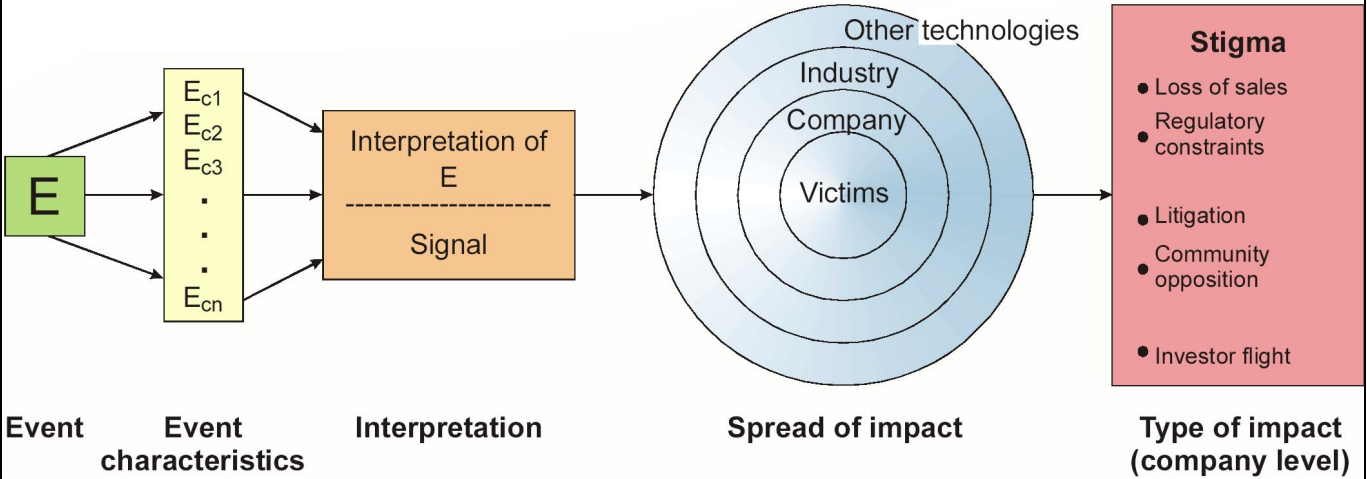


Figura 1.4 - Amplificazione sociale del rischio.
(Kasperson R.E., Ortwin, Slovic, Brown, Emel., Goble, Kasperson J.X., Ratick, 1988, pp. 177-187)¹⁴.

Società del rischio e costruttivismo debole

La teoria di Beck del 1986 espressa in “Risikogesellschaft” non considera le implicazioni probabilistiche, ma vede le società contemporanee occidentali in transizione, da una fase industriale alla società del rischio (in questo contesto sinonimo di pericolo), in cui l’incremento di ricchezza cammina parallelamente alla produzione di pericoli e la scienza non è in grado di porre rimedi a tutti i molteplici problemi ch’essa stessa ha creato. Beck propone quindi di distinguere rischi effettivamente oggettivi da altri verso cui l’attenzione della società si acutizza in particolari momenti, in base al contesto socio-culturale (costruttivismo debole) (Beck, 1986)¹⁵. Secondo Giddens, cercando di eliminare l’indeterminatezza sul futuro, il concetto di rischio è paragonabile a quello che un tempo era la fortuna, il fato e, inoltre, «valutare i rischi significa soppesare i possibili corsi di azione alla luce dei loro prevedibili esiti, e scegliere tra essi. Perciò, mentre l’epoca premoderna era rivolta al passato, le società contemporanee guardano al futuro» (Giddens, 1990, tr. it. 1994, pp.39-40)¹⁶.

Costruttivismo debole funzionalista

In questa sottocategoria di costruttivisti sociologi rientra l’antropologa Mary Douglas¹⁷ che si distingue dai precedenti per una maggior rilevanza data al contesto socio-culturale in cui determinati problemi, che sono reali, arrivano ad essere codificati come rischi per la società. Prendendo coscienza ch’esiste un complesso filtro istituzionale, attraverso cui vengono percepiti i rischi e che provoca una notevole distorsione delle probabilità, si asserisce la necessità di chiarire le modalità di azione degli schieramenti sociali come fattori focalizzanti nel processo di «attenzione selettiva» (Douglas, 1985, tr. it. 1991, p.53). Il funzionalismo risiede quindi nell’attribuire un ruolo selettore alle istituzioni, intese come «quelle convenzioni che conviene rispettare», al fine di avere un «controllo sull’incerto comportamento umano, per rafforzare le norme e facilitare la coordinazione» (ib., p.121). Ci si ricollega alla razionalità limitata simoniana e alla teoria dell’organizzazione secondo cui «è l’ambiente organizzativo e sociale nel quale si trova colui che prende decisioni a determinare quali conseguenze egli prevedrà e quali trascurerà. [...] Non si possono trattare queste variabili come fattori indipendenti e inspiegati, ma devono essere determinati e spiegati dalla teoria» (March, Simon, 1958). La connessione tra dinamiche organizzative e responsabilità umane è, inoltre, giustificata sia dall’esigenza di individuare i “problemi civetta”, che distolgono l’attenzione dal possibile disastro, studiato come problema “socio-tecnico”, sia dalla necessità di «accrescere le nostre conoscenze sulle condizioni che generano i disastri e sui modi in cui si sviluppano gli eventi catastrofici» per due aspetti fondamentali che caratterizzano la società contemporanea:

- «la crescita della popolazione e l’alta densità demografica di numerosi centri abitati aumenta la probabilità che un qualsiasi evento catastrofico, sia esso naturale o causato dall’uomo, coinvolga un gran numero di persone» (Turner, Pidgeon, 1997, p.3);
- le fonti di energia all’origine di molti disastri causati dall’uomo sono sempre più controllate da organismi centralizzati, quindi più vulnerabili, e potenzialmente molto più distruttive di quelle tradizionali.

Il merito principale di tale corrente di pensiero è forse l’aver evidenziato l’importanza del relazionare la conoscenza, e quindi le informazioni, al contesto, in una logica che immerge i processi decisionali all’interno di rispettivi scenari dinamici, per comprendere l’efficacia di determinate azioni, che possono ricevere più o meno consenso da parte della popolazione e che possono incrementare utilmente il contenuto informativo, ai fini della prevenzione, in funzione di quanto già in possesso da parte del destinatario, anche in base alle esperienze passate di cui si ha memoria o di cui deve essere ricostruita.

Analizzando il contesto si possono, inoltre, dedurre le motivazioni che legano una minaccia ricorrente o familiare a preoccupazioni mitigate, come quelle presenti in comunità che vivono da più generazioni in prossimità di pericoli naturali; oppure si può comprendere il senso d’invulnerabilità o di fiducia nella protezione divina, cui ci si affida per vivere più serenamente se si convive con la possibilità, percepita come remota, di vedere distrutta la propria casa.

In un determinato contesto la gestione del rischio risulta migliore quanto maggiore è la governabilità. Mary Douglas individua quattro casi di tipologie di questioni relative al rischio in base a “conoscenza” e “consenso”, in uno schema binario a matrice 2 × 2 che estremizza per sottolineare l’importanza della fiducia nelle istituzioni.

Nello schema riportato in figura 1.5 si propongono soluzioni in base al tipo di problema individuato dalla condizione generata dall’incrocio tra lo stato di conoscenza del problema e il consenso relativo: nel IV quadrante si nota che il problema va costruito per scarsa conoscenza in materia e, se lo si fa socialmente, c’è consenso e si va nel II quadrante, comunque con permanenza delle lacune gnostiche, se tecnicamente, si va nel III quadrante in cui la strada rimanente è la coercizione, in quanto la certezza degli esperti è aumentata per maggiori progressi scientifici.

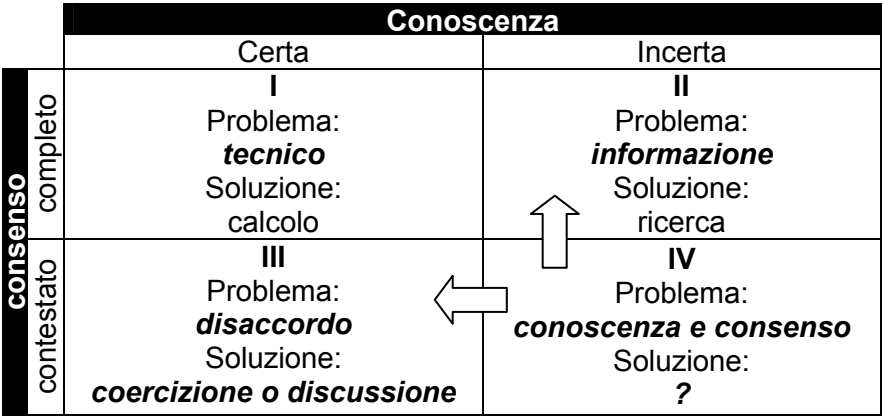


Figura 1.5 - Decisioni in base al tipo di problema individuato dalla condizione generata dall’incrocio dello stato di conoscenza del problema con il consenso relativo.
(Douglas, 1997)⁵.

Altra interessante schematizzazione, sviluppata dalla scuola olandese, evidenzia tre possibili approcci alla prevenzione dei disastri in fase mitigativa ed emergenziale¹⁸.

	MITIGAZIONE	EMERGENZA
approccio normativo	norma e controllo	norma e controllo
approccio consensuale	informazione	norma e controllo
approccio liberale	informazione	informazione

Si va da un approccio estremamente impositivo, possibile solo con un cambiamento culturale, mantenendo in agenda governativa sempre il tema della sicurezza, ad uno liberale che non assume carattere dirigista nemmeno in fase emergenziale, delegando la totale responsabilità all’individuo e giustificato solo da una costante ed ampia informazione in grado di generare, in ciascuno, gradi di consapevole accettabilità del rischio che si corre. A tal proposito Henk Voogd, suggerendo l’approccio consensuale, ricorda l’importanza del coinvolgimento degli attori interessati dal pericolo, ribadendo che la prevenzione dei disastri non è solo un esercizio accademico, ma anche un processo di apprendimento amministrativo. Si richiede quindi una

pianificazione orientata al rischio, basata sulla conoscenza delle vulnerabilità nelle singole situazioni e, non essendo realistico pretendere che tutti gli attori obbediscano a regole, è necessario un loro opportuno coinvolgimento nella mitigazione dei disastri. Tale formulazione si avvale dell'esempio di un devastante incidente dovuto a fuochi d'artificio a Enschede in Olanda nel 1999, sottolineando che, anche in un paese tradizionalmente noto per l'osservanza delle sue regole, un approccio basato sul "command and control" non è stato efficace (Voogd, 2004, p.11-12).

Costruttivismo forte e approccio foucaultiano

Spingendo oltre il discorso precedente, i costruttivisti evidenziano la necessità di considerare il contesto per definire un oggetto come il rischio che è portato ad esistere proprio per effetto di discorsi, strategie e pratiche istituzionali, quindi non è svincolabile dai processi politici e dai legami con i vari attori e poteri poiché da questi costruito. Tale impostazione, di stampo foucaultiano, inquadra l'individuo tardo-moderno entro una rete di strumenti e tecniche del potere mobilitata dalla gestione del rischio che, in tale ambito, «sarebbe problematizzato, e reso calcolabile e governabile. Non solo: grazie a questi sforzi, alcuni gruppi sociali o popolazioni vengono identificati come “a rischio” o “ad alto rischio”, vale a dire come aggregati che necessitano di conoscenze aggiuntive e di interventi particolari», come possono essere gl'interventi mitigativi, derivanti dai vari studi di settore, in funzione del caso. Si desume quindi un'interpretazione che finalizza la misurazione della condizione rischiosa, ad opera dei saperi scientifici, alla governabilità della popolazione, ripartita per aggregati omogenei di soggetti a rischio. «Dal punto di vista foucaultiano, il rischio è “una tecnologia morale. Calcolare un rischio significa dominare il tempo, disciplinare il futuro”» (Ewald, 1991, p.207)¹⁹. Il pensiero esposto è sintetizzabile nell'esempio che Ewald fa in campo assicurativo: gli assicuratori «producono il rischio» attraverso il calcolo attuariale²⁰ di una serie di fenomeni (la morte, la bancarotta, un processo, un incidente, una malattia, una tempesta, un'alluvione, ecc.) per poi offrire agli assicurati una garanzia contro di essi. Un tempo questi stessi fenomeni sarebbero stati accettati con rassegnazione, ma oggi sono stati trasformati in rischi e, in virtù del risarcimento calcolato per ciascuno di essi, hanno acquistato valore (Ewald, 1991)²¹. Quindi il rischio si rivelerebbe sempre come «costrutto socioculturale e l'incertezza lo attraversa tutto» (Amendola, 1991)²².

Da quanto esposto è possibile collocare i cinque approcci individuati lungo un asse che ha per estremo sinistro la considerazione dell'esistenza di rischio oggettivo quantificabile e misurabile in maniera universale e, per estremo destro, un concetto opposto fortemente legato al contesto politico-istituzionale e, da esso, generato mediante pratiche e discorsi. La disposizione orizzontale è da intendersi come successione senza alcuna quantificazione relativa alla distanza tra un punto e l'altro, mentre, in verticale, è possibile osservare la successione cronologica delle prime pubblicazione dei rispettivi ricercatori indicati:

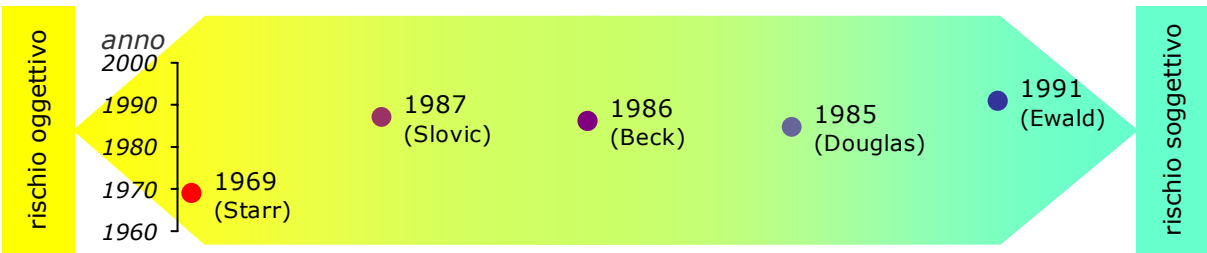


Figura 1.6 - Collocazione paradigmatica in funzione della considerazione della soggettività del rischio e delle prime pubblicazioni dei rispettivi ricercatori.

Il rischio nell'approccio ingegneristico

Per quanto concerne l'approccio tecnico-ingegneristico²³ al tema del rischio, esso si basa sulla *risk analysis* fondata sulla nota formula

$$R = H \cdot V \cdot E$$

dove $V \cdot E = D$ è il danno atteso, ottenuto come prodotto tra il valore esposto al pericolo E per la sua vulnerabilità V .

La pericolosità (H da *hazard*), in merito ai fenomeni naturali, è l'attributo che questi ricevono quando «rappresentano, direttamente o indirettamente, una minaccia per la vita, la salute o gli interessi degli uomini. La conoscenza della pericolosità di un fenomeno è la base per dedurre il rischio associato. Il rischio R è infatti funzione della probabilità di occorrenza di un evento di una data intensità in un determinato intervallo di tempo (*pericolosità*) e della *vulnerabilità* [in questo caso il danno atteso (D)] dell'area colpita, intesa come percentuale di danneggiamento potenziale causato dall'evento, in termini di numero di persone colpite, danni alle infrastrutture, al patrimonio edilizio, ambientale e culturale» (Rapporto ambientale ANPA, 2004, p.945).

Dalla definizione dell'ANPA, oltre ad emergere la difficoltà nell'uniformare la terminologia in quanto si usa “vulnerabilità” in luogo di “danno atteso”, si nota la dipendenza, di tutto il costruito, dall'intervallo di tempo in cui si verificherà un evento dannoso di data intensità. Quindi, considerando che la probabilità che qualcosa o qualcuno possa subire un determinato danno è data dalla concomitanza di una vulnerabilità tecnica, associata a caratteristiche proprie dell'oggetto esposto a rischio, e di un fattore posizionale, variabile nel tempo, è corretto riscrivere la formula su esposta inserendo la dipendenza temporale relativa ad ogni variazione fisica, tecnica e posizionale degli elementi costituenti il contesto a rischio:

$$R(\Delta t) = H(\Delta t) \cdot V(\Delta t) \cdot E(\Delta t)$$

dove ognuno dei fattori è determinato in funzione dei dati disponibili e quindi, essendo il valor medio di una distribuzione di dati, a ognuno di essi è associato un errore fortemente dipendente dal periodo di osservazione e dalla ricorrenza del fenomeno²⁴. Il Δt , rappresenta, invece, l'intervallo di tempo²⁵ in cui il fenomeno si verifica con la probabilità calcolata (H), e in cui la posta in gioco a rischio presenta una certa vulnerabilità V e risulta esposta con probabilità di essere interessata dal fenomeno pari ad E . A sua volta V andrebbe scritta in funzione dell'intensità del fenomeno, ma supponendo che il problema venga affrontato ad una determinata intensità nota (ad esempio la massima), appare inutile complicare ulteriormente la formula.

Ricapitolando, dal punto vista tecnico-ingegneristico, il rischio è la probabilità che, al verificarsi di un certo evento, si perda la posta in gioco di un certo valore; tale posta in gioco è schematizzata come il prodotto di un fattore qualitativo (vulnerabilità), valutato come capacità di resistere all'evento suddetto, e uno quantitativo (esposizione o costi), il cui valore rappresenta l'energia necessaria per ripristinare l'intera posta in gioco. Si comprende come il prodotto tra vulnerabilità e costi definisca, nel caso si verifichi l'evento, il danno atteso (D), ovvero quanto si rischia in base alla pericolosità, intesa come probabilità del verificarsi dell'evento di una data intensità. Va sottolineato, inoltre, che al valore numerico del rischio è associata un'incertezza, dipendente dall'essere associato alla valutazione probabilistica di H ed alle incertezze connesse alle stime di V ed E .

In merito alla vulnerabilità bisogna aggiungere che l'aspetto qualitativo deriva dall'essere rappresentativa della resistenza all'energia dell'evento avverso considerato; rappresenta quindi caratteristiche fisiche e strutturali dell'oggetto a rischio e, nel caso specifico della vulnerabilità urbana, può essere ripartita in più componenti: «fisica» se dipendente dalle caratteristiche strutturali, «funzionale» relativa all'uso del suolo e all'importanza dei servizi ad esso connessi, «differita» quando risente di effetti indotti (Cremonini, 1998, p.16).

Per quanto riguarda invece l'esposizione, come fattore quantitativo, essa definisce il “valore” della “posta in gioco” e quindi rappresenta le entità in pericolo le cui vulnerabilità, unitamente all'intensità del pericolo stesso, determineranno la rispettiva condizione di rischio.

La mitigazione del rischio naturale

In base a quanto precedentemente detto, si definisce una condizione di rischio naturale quando un elemento vulnerabile si trova in un'area con possibilità non nulla che si verifichi un fenomeno naturale pericoloso. È evidente che la dicitura “fenomeno naturale” comprende una moltitudine di eventi che potrebbero essere definiti pericolosi per ragioni più o meno gravi e, per chi opera nel settore, è necessario avere riferimenti in grado di individuare similarità e differenze tra un pericolo e l'altro. Ad esempio la Carta di Atene del 1998 classificava i pericoli inserendo le eruzioni vulcaniche tra gli eventi catastrofici imprevedibili (Acierno, 2002, p.13), la cui imprevedibilità è, ovviamente, di tipo temporale; infatti, da un punto di vista fisico spaziale è possibile capire se un determinato vulcano sia attivo o meno e quale tipo di eruzione ci si debba aspettare (esplosione violenta, lenta colata lavica o altro). L'ultima Carta di Atene (2003) lega la valutazione dei rischi alle misure relative ad un approccio sostenibile, al fine di minimizzare l'impatto dei disastri naturali e «contrastare l'impatto di un'urbanizzazione forsennata»; successivamente si associa ai recenti eventi alluvionali in Europa l'aumento della presa di coscienza verso la necessità di adeguate misure di protezione civile²⁶.

Considerando i tre fattori classici dell'analisi del rischio, la varietà tipologica di eventi naturali pericolosi, relativa ai diversi ambienti, può essere classificata in base agli interventi mitigativi possibili atti a ridurre gli effetti disastrosi dei tre fattori componenti la formula, tutti intrecciati in vario modo e interdipendenti nella valutazione dei rischi naturali.

A tal proposito, al fine di evidenziare le principali relazioni pratiche dei fattori probabilistici con l'attività mitigativa, di seguito si propone una riflessione sulla mitigabilità dei termini H , V o E , che dipenderà necessariamente dal tipo di pericolo naturale con cui si ha a che fare.

Per quanto concerne il fattore H , come accennato precedentemente, bisogna ricordare che la sua valutazione probabilistica è basata su periodi di osservazione in cui si sono registrati eventi di una certa intensità; quindi, qualora nella magnitudo o nella frequenza di tali manifestazioni si riconosca una concausa antropica, in linea teorica, la specie umana potrebbe ridurre, in futuro, le instabilità generate da specifiche attività antropiche. È quanto gran parte del mondo scientifico sostiene a proposito delle emissioni di gas serra, collegandole a sconvolgimenti climatici²⁷. Le azioni finalizzate alla mitigazione del fattore H sono quindi di tipo globale, influenti sugli stili di vita e, affinché la base dei dati vari sensibilmente, sicuramente proiettate a lungo termine (più di due generazioni). Un esempio di azione concreta in tal senso è rappresentato dalla sottoscrizione del Protocollo di Kyoto.

La riduzione della vulnerabilità V è spesso associata ad una difesa definita “attiva”, in quanto affronta direttamente il manifestarsi del pericolo ed è costituita da interventi che mirano a smorzare l'energia distruttrice del fenomeno naturale in questione, migliorando la qualità strutturale e infrastrutturale, caratterizzandola in modo che possa reagire efficacemente all'evento disastroso. Un'ulteriore via nella mitigazione della vulnerabilità è anche

l’educazione della popolazione in caso di emergenza tesa a raggiungere l’assetto ottimale affinché l’evento si manifesti col minor danno possibile, pur lasciando inalterato il valore esposto (senza evacuazione). La situazione descritta richiama i possibili interventi mitigativi di terremoti e di tutti quei movimenti di terra dovuti a fenomeni di natura tettonica dannosi, in maniera maggiore o minore a seconda anche della progettazione, per le strutture dei fabbricati e le infrastrutture. Assimilabili, solo ed esclusivamente ai fini di tale catalogazione, ai terremoti sono le colate laviche canalizzabili in cui si interviene riducendo la vulnerabilità media dell’insediamento²⁸. Esempi di riduzione della vulnerabilità sono quindi gli interventi strutturali, l’inserimento di dissipatori di energia, le regimazioni idrauliche, ecc.

La difesa denominata “passiva” consiste essenzialmente nella riduzione del valore esposto *E*: si mitiga il rischio allontanando l’oggetto a rischio, o una sua parte, dal pericolo. Azioni in questa direzione sono prese, ad esempio, quando si impone il divieto di accesso ad edifici giudicati pericolanti, in attesa di una loro ristrutturazione, quando si organizza un’evacuazione in caso di emergenza o si pianifica un trasferimento preventivo di attività troppo vulnerabili perché sia conveniente procedere con interventi di difesa attiva.

Bisogna evidenziare, comunque, che essendo i diversi rischi fortemente dipendenti tra loro (terremoti-tsunami, terremoti-frane, terremoti-danno industriale, ecc.) sarebbe opportuno intervenire sui diversi fattori in maniera sinergica secondo gli assetti individuabili attraverso matrici di interdipendenza²⁹.

La mitigazione del rischio vulcanico

Per quanto concerne la mitigazione del rischio vulcanico, principale oggetto del presente capitolo e di quello successivo, è bene ricordare le diverse tipologie di minacce provenienti da un vulcano attivo³⁰, fisicamente teorizzate e, quindi, teoricamente, e in alcuni casi praticamente, mitigabili mediante interventi specifici.

		Interventi mitigativi
Pericoli indotti	<i>lahar e inondazioni</i> : acqua e depositi eruttivi che possono trasformarsi in inondazioni, la velocità oscilla tra 10÷20 m/s	canalizzazione drenante, evacuazione, barriere dissipanti l’energia
	<i>terremoti vulcanici</i> : localizzati nell’area vulcanica sono superficiali e di magnitudo da piccola a moderata	dissipatori energetici utilizzati contro i sismi
	<i>tsunami</i> : onda marina di grande lunghezza che viaggia a circa 700km/h e può raggiungere altezze di 35m	monitoraggio per allerta finalizzata all’evacuazione
Pericoli diretti	<i>colata di lava</i> : flusso di lava la cui portata dipende dalla pendenza del piano di scorrimento e dalla viscosità del magma, la velocità varia da metri a chilometri all’ora	canalizzazione drenante, barriere dissipanti l’energia
	<i>corrente piroclastica</i> : miscela di frammenti rocce e gas che scivola al suolo per crollo gravitazionale della colonna eruttiva o di duomi lavici per esplosioni o per trabocco dalla bocca per ebollizione	evacuazione
	<i>caduta di lapilli e ceneri (tephra)</i> : frammenti di roccia e lava lanciati nell’atmosfera e ricadenti al suolo, generalmente in un raggio di 5km dalla bocca del vulcano	tetti inclinati e resistenti al carico, variabile in base alla distanza dalla bocca
	<i>emissione di gas</i> : gas dannosi e velenosi come il monossido di carbonio, non rilevabile all’olfatto, connessi alle aree di accumulo dei tephra, alle bocche eruttive ed ai percorsi di correnti piroclastiche	tecniche temporanee per filtrare l’aria e non respirare tephra

La difficoltà pratica della realizzazione degli interventi mitigativi elencati in tabella varia fortemente con il contesto in cui si opera, a causa di ragioni economiche, politico-ambientali e, non ultime, cognitive.

Da un punto di vista economico appare abbastanza facile immaginare l'enorme spesa, non sostenibile soltanto da parte di un ente locale o un'autorità metropolitana, connessa alla realizzazione di opere ignifughe che canalizzino le colate di lava, affinché si oppongano alle correnti piroclastiche, o che intervengano sui singoli edifici variandone pendenza e resistenza delle coperture.

Le difficoltà ambientali si connettono con l'impossibilità di variare il paesaggio caratterizzante l'area vulcanica, ma, in teoria, ci si potrebbe opporre ad un naturale elevato sprigionamento di energia, nelle varie forme evidenziate in tabella, mediante strutture apposite e ridisegno complessivo della morfologia.

L'aspetto politico, di difficile risoluzione, è invece collegato alla localizzazione delle infrastrutture da realizzare, specie in contesti omogenei alla base del vulcano, con economie attive, relazionate in qualche modo al turismo e, di conseguenza, generanti sindrome *nimby* nei diretti interessati.

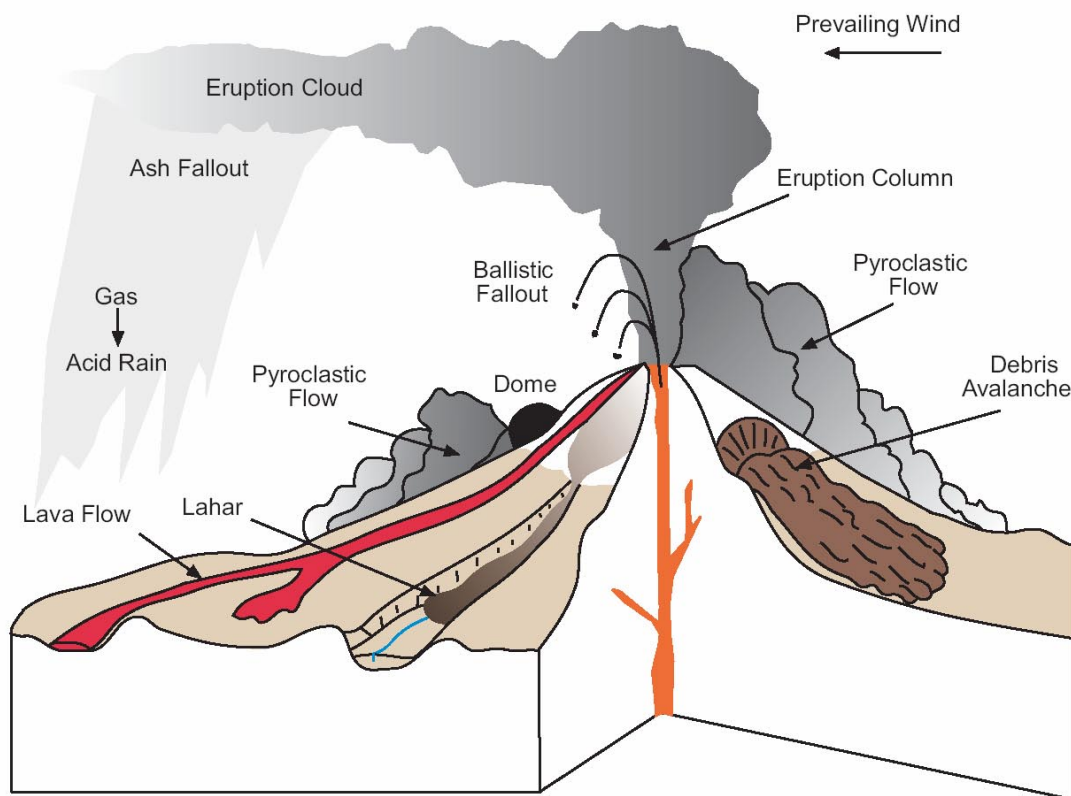


Figura 1.7 - Sintesi dei pericoli vulcanici da un cono vulcanico composito.
(Myers et alii, 1997)³¹.

Quanto detto precedentemente sarebbe, comunque, affrontabile mediante tecniche di partenariato e consensus building, tipiche della pianificazione in contesti sensibili, se fosse disponibile un'adeguata conoscenza scientifica del problema, in grado di indirizzare gli sforzi verso obiettivi puntuali localizzabili nel tempo e nello spazio; ma, in realtà, «le mappe di zonazione disponibili in letteratura sono scenari eruttivi possibili senza indicazioni delle probabilità che tale scenario possa concretizzarsi in futuro e per quale intervallo di tempo. Mancando queste informazioni risulta impossibile realizzare mappe di rischio quando si

procede alla valutazione dei danni associati ad un evento eruttivo» (Luongo, 2001, p.101), lasciando, come unica alternativa per la sopravvivenza delle comunità, la messa a punto di piani di emergenza (*difesa passiva*), per prepararsi all'evacuazione nel caso si verifichi l'evento disastroso³²; quindi, le tecniche di *difesa attiva* precedentemente esposte servirebbero fondamentalmente ad una riduzione dei danni strutturali per un più celere ripristino delle attività e dei centri abitati.

L'aggiornamento del piano di emergenza Vesuvio, di cui si parlerà in seguito, sta seguendo la schematizzazione delle probabilità di concretizzazione futura dei vari scenari possibili, mediante uno schema ad albero di eventi di vario grado di allerta, considerando tre tipologie di eruzioni passate (del vulcano stesso, degli altri vulcani esplosivi e di tutti quelli mondiali), unitamente alle misurazioni provenienti dal continuo monitoraggio, costruendo quindi un processo analitico dinamico e sensibilmente influenzato dal succedersi degli eventi (Marzocchi, Sandri, Gasparini, Newhall, Boschi, 2004).

Bisogna comunque rilevare che, in genere, non solo nel particolare caso di rischio naturale, i gradi di rischio non sono perimetrati, in quanto sarebbero legati troppo alla situazione attuale, o meglio, all'istante in cui è terminata la fase di raccolta dati, che ha determinato, con tutte le incertezze connesse, una valutazione statica della condizione dell'esposizione o, al più, una dinamica simulabile che necessiterebbe continue informazioni e sarebbe, in ogni caso, assoggettata ad un ritardo operativo minimo³³. Il caso ideale per una caratterizzazione e localizzazione del rischio si può avere solo in un'ottica operativa di tipo aziendale, limitando l'area d'interesse a quella lavorativa, in una specifica unità produttiva ipotizzando pericoli noti e distribuzione standard delle persone (operai che lavorano esattamente nel luogo relativo alla propria attività e nelle fasce orarie previste).

Quella che di solito s'individua, in ambito territoriale, con basi scientifiche meno incerte e con opportune fasce di attenzione, è la perimetrazione dei gradi di pericolosità, cui si legano norme condizionali, relative ai possibili usi del suolo, da dove emerge il grado di rischio associato³⁴, che potrebbe risultare diverso ad esempio per i piani di uno stesso edificio aventi diverse destinazioni. A volte, invece, per interventi atti a rimuovere specifiche situazioni rischiose per la collettività, s'individuano puntualmente infrastrutture e manufatti da delocalizzare strategicamente per mitigare il rischio, specie quello indotto dall'inagibilità degli stessi in condizioni emergenziali, come si operò ad esempio in ottemperanza al decreto "post Sarno", successivo alle colate di fango dalle alture retrostanti il centro abitato³⁵ (DL 180/1998 convertito in L 267/1998).

Dal punto di vista del pianificatore la gestione ideale del rischio può essere distinta in due fasi: una a lungo termine e l'altra a breve (figura 1.8). La prima fase è sicuramente il periodo di *non-crisi* in cui si cerca di ridurre il rischio mediante gli opportuni interventi specifici per quel particolare tipo di evento catastrofico possibile, riducendo *H* o *V* o entrambe, come esposto precedentemente, anche mediante un'opportuna pianificazione; la seconda si sviluppa, invece, nel momento della *crisi*, quando si ha praticamente certezza che l'evento si verificherà a breve o mentre si sta manifestando.

Agli estremi della mitigazione, che consiste nel periodo comprendente sia la fase di *non-crisi* che quella di *crisi*, vi sono quindi, da un lato, la sensibilizzazione e la comunicazione del pericolo, raccomandando anche determinati stili di vita, dall'altro l'evacuazione della zona che annulla il fattore *E*, centro della presente discussione e fulcro dell'attuale programma di mitigazione del rischio Vesuvio della Regione Campania, di cui si parlerà nei capitoli successivi.

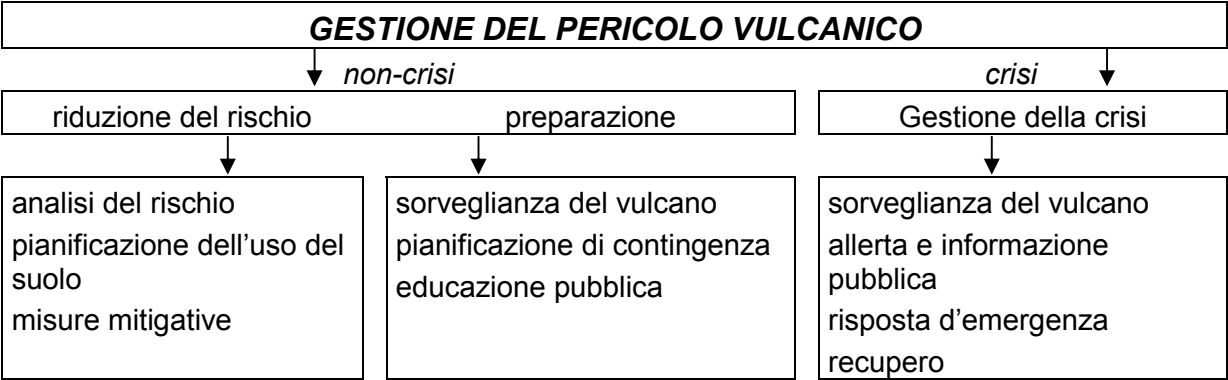


Figura 1.8 - Gestione del pericolo vulcanico durante i periodi di non-crisi (pre-eruzione) e di crisi (durante un'eruzione)
(Johnston, Houghton, 1995)³⁶.

Quando le scelte sono compiute da più attori a vari livelli si entra nel campo delle scienze politiche e si comprende, pertanto, la forte relazione col governo del territorio di un termine come il fattore esposizione, all'interno della mitigazione del rischio naturale. Difatti, riconsiderando la formula dell'analisi del rischio, si nota che la variabilità di E in funzione del tempo è data anche da tali scelte localizzative, in una certa misura dettate dalla percezione del pericolo, sia da parte degli esperti che da parte della popolazione interessata. In questo termine si sintetizza quindi tutto il processo storico amministrativo che ha portato alla situazione attuale, fotografando in maniera statica un quadro dinamico e non certo stabile. Un eventuale assetto critico potrebbe, quindi, peggiorare per diverse ragioni, come ad esempio a causa di un effetto traino incrementante l'esposizione dopo i primi interventi mitigativi oppure, nel tentare di favorire eventuali processi di trasferimento spontaneo in atto, si potrebbe generare sfiducia per sospetti di speculazione in un'area a forte valenza turistica.

Lo schema di seguito esposto sintetizza la relazione esistente tra percezione del pericolo ed esposizione, passando attraverso le singole scelte di vivere in una determinata area e quindi di correre un rischio conseguente.

Dato un ambito spaziale da analizzare, in uno specifico contesto socio-culturale, nel valutare la condizione di rischio, rispetto al fattore tempo, entrano in gioco sia il periodo di osservazione dell'evento, che crescendo dovrebbe incrementare la conoscenza scientifica dello stesso, che l'istante in cui questo si verificherà

$$R(T, \Delta t) = H(T, \Delta t) \cdot V(\Delta t) \cdot E(\Delta t)$$

e, considerando la mutua influenza tra percezione del pericolo e scelte localizzative,

PERCEZIONI ↔ SCELTE → ESPOSIZIONE

si deduce la seguente dipendenza (valutando la sola variazione del fattore E) da fattori individuali (percezioni personali, familiarità dei luoghi, ecc.) e collettivi (principalmente contesto sociale e chiarezza, ampiezza, continuità e non contraddittorietà dell'informazione)

$$R_m(SCELTE(PERCEZIONI, CONTESTO))$$

dove R_m è il rischio mitigato e percezioni e contesto s'influenzano, a loro volta, mutuamente

Si comprende come una trattazione del genere, di fatto, non escluda l'elemento percettivo, parzialmente determinante, nel processo politico, la variazione del fattore *E*. Difatti, se quest'ultimo risulta crescente può anche essere dovuto a variazioni della percezione complessiva del pericolo che, in un dato contesto storico-territoriale, risulta particolarmente bassa, in relazione a standard eticamente accettabili. La valutazione personale non è quasi mai attuata in senso assoluto e rischia, quindi, di incrementare la posta poiché considera il pericolo naturale meno problematico rispetto ad altre questioni locali.

Le diverse decisioni sono, pertanto, fondamentali nel costituire il valore dei costi³⁷ poiché è proprio in base a determinate scelte che viene a delinearsi un certo assetto territoriale con una corrispondente densità abitativa.

In un programma di mitigazione del rischio, basato soprattutto sulla riduzione del fattore esposizione, si possono quindi ignorare i punti di vista dei cittadini comuni, intervenendo mediante provvedimenti impositivi, con una pianificazione dirigista, che potrebbe garantire equità formali, o se ne può tenere conto, per cercare di costruire una soluzione con maggior garanzia di condivisione, modificando il contesto, cercando di agire sull'orientamento delle scelte dei singoli. Ciò che non è praticamente perseguibile, non solo per diversa preparazione tecnico-scientifica, è la pretesa di costruire consenso mediante argomentazioni derivanti dai numeri della *risk analysis*, utili solo per suggerire priorità nella gestione del territorio. Ricordando i risultati di studi psicometrici in cui si notano percezioni di differenti gravità per vari tipi di rischio, variabili in diversi contesti di riferimento, si comprende come la consapevolezza, legata all'informazione sul pericolo, non sia un fattore decisionale fondamentale se scisso dall'accettabilità; questa, a sua volta, oscilla tra speranze e rassegnazioni che, insieme, contribuiscono alle scelte quotidiane, generanti una situazione da definire, con un metro oggettivo, più o meno problematica.

La tecnica derivante dalla *risk analysis* sembra sufficientemente oggettiva per garantire equità nella classificazione, anche se statica, dei contesti a rischio. Pur riconoscendo l'operatività dell'approccio ingegneristico, non bisogna però dimenticare che i dati su cui esso si basa provengono da scelte politiche, da singole decisioni con effetti evidentemente territoriali; il tutto è frutto di valutazioni personali unite ad una propria percezione dell'essere a rischio³⁸, da relazionare, comunque, alla soglia di accettabilità dello stesso, variabile in base ai fattori individuali e collettivi accennati.

Per ciò detto, se l'analisi del rischio fotografa una realtà, la mitigazione dello stesso dovrà intervenire per modificarla; quindi il rischio mitigato, nel caso si decida di intervenire sul fattore *E* in maniera non impositiva, dipenderà fortemente da un "fattore sociale", legato al contesto culturale, economico, sociale, storico, nonché alla memoria di precedenti danni, e da un "fattore individuale", dato dall'esperienza personale, dalla propria percezione del pericolo e da tutto quanto crea una certa disponibilità in ciascuno a correre il rischio che si riesce a comunicare mediante un'adeguata informazione. Se la variabilità del fattore *E* risulta fortemente influenzata dalle variazioni percettive e sociali, essendo esito di scelte, si intuisce come il legame tra consapevolezza ed esposizione passi attraverso contesto e cultura locali, con determinate modalità di comunicazione e, di conseguenza, i due fattori suddetti s'influenzano mutuamente.

Per quanto detto finora, nel capitolo seguente sarà necessario fornire un quadro sinottico del contesto urbanistico dell'area vesuviana, analizzando la situazione della pianificazione nei comuni interessati dal programma di mitigazione della Regione Campania (programma "Vesuvia"), per comprendere quali erano le tendenze presenti nel campo della gestione delle trasformazioni territoriali, settore che per primo dovrebbe guidare il territorio verso un assetto fisico e morfologico compatibile al contesto.

Bibliografia

- Acierio A., 2002, *Costruzione sociale del rischio nell'uso della città. L'approccio ambientale alla sicurezza*, tesi di dottorato in "Razionalità ed operatività della pianificazione in campo ambientale" – Università degli Studi di Napoli Federico II – Polo delle scienze e delle tecnologie.
- Amendola G., 1991, *Qualità della vita, bene comune, rischio accettabile: topoi retorici e/o strettoie concettuali della valutazione d'impatto ambientale*, in Beato F. (a cura di).
- Bausola A., Tapella R., 1978, *Pensieri, Opuscoli e Lettere di Pascal*, Rusconi.
- Beato F. (a cura di), 1991, *La valutazione di impatto ambientale. Un approccio integrato*, Angeli – Milano.
- Beck U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp – Frankfurt a.M.; tr. it. *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci – Roma, 2000.
- Burchel G., Gordon C., Miller P. (a cura di), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf – London.
- Cicerchia A., Ombuen S., 1998, *Rischio, conoscenza, pianificazione*, Urbanistica Informazioni N.158.
- Cremonini I., 1998, *Emilia-Romagna: un approccio urbanistico alla riduzione del rischio sismico*, Urbanistica Informazioni N.158.
- Douglas M., 1992, *Risk and Blame*, Routledge – London and New York, tr. it. *Rischio e colpa*, Il Mulino – Bologna, 1996.
- Douglas M., 1985, *Risk Acceptability according to the Social Sciences*, Russel Sage Foundation, tr. it. *Come percepiamo il pericolo – Antropologia del rischio*, Feltrinelli – Milano, 1991.
- Douglas M., Wildavsky A., 1982, *Risk and Culture*, California University Press – Berkeley.
- Deneufbourg G., 2001, *Using Natural Disasters as Laboratories and a Catalyst for Increasing Knowledge*, Global Blueprints for Change – International Workshop on Disaster Reduction – French Association for Natural Disaster Reduction (AFPCN), Paris, France.
- Ewald F., 1991, *Insurance and risk*, in G. Burchel, C. Gordon, P. Miller (a cura di).
- Ewald F., 1993, *Two infinities of risk*, in B. Massumi (a cura di).
- Faludi A., Van Der Valk A.J., 1994, *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the twentieth Century*, Kluwer, Dordrecht.
- Flynn J., Slovic P., Mertz C. K., 1994, *Gender, race, and perception of environmental health risks*. Risk Analysis, 14(6).
- Forester J., 1989, *Planning in the Face of Power*, tr. it. *Pianificazione e potere*, 1998.
- Galderisi A., 2004, *Città e terremoti. Metodi e tecniche per la mitigazione del rischio sismico*, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio – Università degli Studi di Napoli Federico II.
- Gerundo R., 2001, *Il rischio territoriale – Un caso di studio*, INU Campania – Napoli.
- Greiving, S., 2002, *Räumliche Planung und Risiko*, Gerling Academie Verlag, Monaco.
- ISDR, 2002, *Living with Risk – A global review of disaster reduction initiatives (Preliminary version)*, United Nations.
- Kasperson R.E., Ortwin R., Slovic P., Brown H., Emel J., Goble R.L., Kasperson J.X., & Ratick S.J., 1988, *The social amplification of risk: A conceptual framework*. Risk Analysis, 8(2).
- Leone U., 2003, *La sicurezza fa chiasso – Ambiente rischio qualità della vita*, Guida – Napoli.
- Luhmann N., 1991, *Sociologie des Risikos*, Berlin – New York, tr. it. *Sociologia del rischio*, Mondadori – Milano, 1996.
- Luhmann N., 1993, *Risk a Sociological Theory*, Aldine de Gruyter – New York; tr. it. *Sociologia del rischio*, Mondadori – Milano, 1996.
- Luongo G., 2001, *Il Vesuvio: natura del fenomeno e impatto sulle popolazioni insediate*, in R. Gerundo (a cura di).
- Lupton D., 1991, *Risk*, Taylor & Francis Books – London, tr. it. *Il rischio – Percezioni, simboli, culture*, Il Mulino – Bologna, 2003.
- March J.G., Simon H.A., 1958, *Organization*, Wiley – New York.
- Massumi B. (a cura di), 1993, *The Politics of Everyday Fear*, University of Minnesota Press – Minneapolis.
- Miller C., Fricker C., 1994, *Planning and hazard*, Pergamon Press, London/New York.
- Moroni S., 1997, *Etica e territorio – Prospettive di filosofia politica per la pianificazione territoriale*, FrancoAngeli/DST – Milano.
- Pascal, 1663, *Lettres de Pascal à Fermat sur la Règle des Partis dans Oeuvres Complètes, par les soins de Louis Lafuma*, Coll. L'Intégrale, Par Le Seuil, in A. Bausola e R. Tapella (a cura di).

Regione Campania, 2002, *Linee Guida per la pianificazione territoriale regionale – Allegato n.1 – PTR*, Assessorato all'Urbanistica, Politica del Territorio Tutela Beni Paesistico- Ambientali e Culturali.

Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard U.P. – Cambridge, tr. it. *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli – Milano, 1982.

Salzano E., 2003, *Fondamenti di urbanistica*, Laterza – Roma-Bari.

Simon H.A., 1955, A Behavioral Model of Rational Choice, in *Quarterly Journal of Economics* N.69.

Slovic P., 1987, *Perception of risk*, *Science*, N.236.

Slovic P., 1993, *Perceived risk, trust, and democracy*. *Risk Analysis*, 13, Slovic P., Weber E.U., 2002, *Perception of Risk Posed by Extreme Events*, articolo per la conferenza dal 12 al 13 Aprile 2002 “Risk Management strategies in an Uncertain World”, Palisades – New York.

Smart B., 1993, *Postmodernity*, Routledge – London.

SMEC, 1999, *Rebuilding Rabaul*, Paper presentato al Engineering Excellence Awards del 1999.

Turner B.A., Pidgeon N.F., 1997, *Disastri – Dinamiche organizzative e responsabilità umane*, Edizioni di Comunità.

Wolfenstein M., 1957, *Disaster. A psychological Essay*, Routledge and Kegan Paul – London.

Siti internet e altre fonti

Asmervik S., 1997, *The Problem of Risk and Planning – Final Report by the General Rapporteur*, congresso mondiale ISOCaRP: Risk Assessment and Management – Planning Responses for an Uncertain Future.

Dall’Aglio G., 2004, *La mia ultima lezione*, http://net.sta.uniroma1.it/docenti/dallaglio/Ultima_lezione_22-01-04.htm.

Flynn J., Slovic P., MacGregor D., 2000, *Low Dose Risk, Decisions, & Risk Communication*, abstract sul file .ppt per un manifesto presentato al Workshop National EMSP in Atlanta, April 24-28.

Giornale Tecnologico, 2004, *La Terra diventa sempre più buia. La colpa è del traffico aereo*, <http://www.giornaletecnologico.it/scienza/200405/24/40ac742304247/>.

Huff W. D., 2001, *Volcanic Hazard vs. Volcanic Risk*, http://homepages.uc.edu/~huffwd/Volcanic_HazardRisk/Hazard_Risk.html.

Imanishi S., (visitato nel 2005), *Aiding Simulations for Preventing and Recovering the Damages in case of the Disasters*, http://www.kansai-u.ac.jp/KougiKen/english/fsc/research_projects.htm.

Luongo G., 2004, *Intervista diretta del 21 ottobre*.

Marzocchi W., Sandri L., Gasparini P., Newhall C., Boschi E., 2004, *Quantifying probabilities of volcanic events: The example of volcanic hazard at Mount Vesuvius*, *Journal of geophysical research*, vol.109

Myers B., Brantley S.R., Stauffer P., J.W. Hendley II, 1997, *What are volcano hazards? U.S. Geological Survey Fact Sheet-002-97*, <http://geopubs.wr.usgs.gov/FactSheets/VolcanicHazards/VolcanoHazards.htm>.

Newton Oggi, 2004, *Rischia di sparire la Corrente del Golfo*, http://www.newton.rcs.it/PrimoPiano/News/2004/01_Gennaio/05/Golfo.shtml.

Noson L. et alii, 2002, *Hazard mapping and risk assessment*, Regional Workshop on Best Practices in Disaster Mitigation.

Pizzonia V., 2004, in un’intervista di Vitale E. per “Il Quotidiano della Calabria”.

Ricci R., 2004, *Concezioni*, <http://digilander.libero.it/RobertoRicci/variabiliatore/probabilita/concezioni.htm>.

Ufficio stampa del CNR (a cura di), 2004, *Chi ha spento la luce? La Terra è al buio*, *Almanacco della Scienza*, http://150.146.47.106/rivistaonline/Articolo.asp?IDrubrica=9&nomefile=292_9_2004.

Slovic P., Weber E.U., 2002, *Perception of Risk Posed by Extreme Events*, Conferenza del 12-13/04/2002 “Risk Management strategies in an Uncertain World”, Palisades – New York.

van Westen C. J., Montoya L., Boerboom L., Badilla Coto E., 2002, *Multi-hazard risk assessment using GIS in urban areas: a case study for the city of Turrialba, Costa Rica*, International Institute for Geoinformation Science and Earth Observation (ITC), Enschede, The Netherlands, and Universidad de Costa Rica, San Jose, Costa Rica, in Noson L. et alii.

Vinaty T.B., *Sorte e/o Provvidenza la valutazione delle eventualità in Kepler, Pascal, Huygens e Leibniz*, http://www.pust.edu/oikonomia/pages/genn/sorte_prov.htm.

Vitale E., 2004, *Difendersi dai terremoti – Incontro con il geologo reggino Vincenzo Pizzonia*, *il Quotidiano*, 22-01-2004.

Voogd H., 2004, *Disaster Prevention in Urban Environments*, *European Journal of Spatial Development* <http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN 1650-9544-Refereed Articles Sept 2004 no 12>.

¹ “Living with risk: a global review of disaster reduction” è il primo sforzo comprensivo del sistema delle Nazioni Unite per collezionare le iniziative di riduzione dei disastri nel mondo. Coordinato dal segretariato delle Strategie Internazionali per la Riduzione dei Disastri (ISDR), il rapporto tratta le tendenze attuali in merito ai disastri, le politiche di valutazioni finalizzate alla mitigazione dell’impatto dei disastri e offre esempi di iniziative di successo. Si raccomanda, inoltre, che il rischio sia integrato all’interno di iniziative di sviluppo sostenibile ad ogni livello – globale, nazionale e locale (ISDR, 2002, p.3).

² International Strategy for Disaster Reduction – United Nations.

³ International Society of City and Regional Planners.

⁴ United Nations Conference on Environment and Development.

⁵ Tratto da Asmervik, 1997.

⁶ Secondo il Sabatini Coletti (Dizionario della Lingua Italiana 2004), l’etimologia di “rischio” è incerta, mentre secondo il Devoto Oli (1990) deriva dal latino medievale *reseclare*, iterativo di *resicare* “tagliare”.

⁷ Tratto da Lupton, 1999, tr. it. 2003, p.11.

⁸ Tratto da Acierno, 2002, p.44.

⁹ Con la nascita della statistica, all’interno della teoria del calcolo delle probabilità, sarà possibile quantificare la norma e identificare le deviazioni da essa.

¹⁰ I primi calcoli si trovano in Cardano e in Galileo: entrambi studiarono il lancio di tre dadi, trovando le probabilità dei diversi valori che assume la somma; ma la nascita del calcolo delle probabilità viene generalmente attribuita a Pascal che, nel 1654, assieme a Fermat, intraprese uno studio finalizzato alla risoluzione di problemi di giochi di azzardo in serie successive di partite a carte e con dadi (http://www.pust.edu/oikonomia/pages/genn/sorte_prov.htm).

¹¹ Lo studio sulla percezione del rischio legata a problematiche politico-territoriali «si può ragionevolmente far risalire al 1969, quando un articolo di Chauncey Starr, Social Benefit Versus Thechnological Risk, pubblicato su “Science”, provocò un acceso dibattito» in un momento storico che vide il governo americano e l’industria, dopo aver ricevuto aspre critiche sull’uso del nucleare per generare energia elettrica, sollecitare indagini sugli atteggiamenti della collettività verso il rischio (Douglas, 1985, tr. it. 1991, p.32). Gli studi sulla percezione del pericolo in psicologia erano ovviamente già presenti; si ricorda un saggio, un po’ a cavallo tra questi periodi, di Martha Wolfenstein del 1957: Disaster. A psychological essay.

¹² Tratto da Lupton, 1999, tr. it. 2003, p.28.

¹³ Come verrà detto successivamente la *risk analysis* considera il rischio nella sua formulazione tecnica classica.

¹⁴ Tratto da Flynn, Slovic, MacGregor, 2000.

¹⁵ Tratto da Lupton, 1999, tr. it. 2003, pp.12-70 e Douglas, 1991, p.163.

¹⁶ Tratto da Lupton, 1999, tr. it. 2003, pp.13,84.

¹⁷ Si è resa necessaria una classe separata in quanto la stessa Mary Douglas prende le distanze dal costruttivismo forte dopo esser stata fraintesa da recensori di “Risk and Culture” i quali attribuivano la sua teoria basata sulla non esistenza in sé dei pericoli: «È stupefacente quanti intelligenti recensori di *Risk and Culture*, persino antropologi, siano caduti nella trappola di pensare che l’argomentazione metteva in dubbio la realtà dei pericoli» (Douglas, 1985, tr. it. 1991, p.205).

¹⁸ Traducendo con il termine “emergenza” l’inglese *preparedness* (esser pronto).

¹⁹ Tratto da Lupton, 1999, tr. it. 2003, p.96.

²⁰ Nella matematica attuariale il rischio è lo scarto tra la possibilità di verificarsi di un certo evento e la frequenza con cui l’evento si verifica (Sabatini Coletti - Dizionario della Lingua Italiana 2004).

²¹ Tratto da Lupton, 1999, tr. it. 2003, p.105.

²² Tratto da Cicerchia, Ombuen, 1998.

²³ L’aggettivo “ingegneristico” è generalmente utilizzato nei processi di ingegnerizzazione, ovvero quando si mettono in pratica i risultati forniti da fisica o matematica teoriche.

²⁴ Nella formula non si è ritenuto opportuno esplicitare la dipendenza dal periodo d’osservazione T in quanto essa è contenuta nella stima dell’errore associato ad $H(\Delta t)$.

²⁵ Correttamente si dovrebbe parlare d’istante t ma nella pratica si approssima supponendo un intervallo in cui le condizioni al contorno sono plausibilmente costanti con frasi del tipo “se l’evento accadesse oggi...”

²⁶ Questa considerazione, assieme alla citazione di esperienze pregresse, aiuterà a dare una risposta, anche se forse non esauriente, alla domanda del perché proprio ora, in merito al programma di mitigazione del rischio Vesuvio, analizzato successivamente.

²⁷ Alcune recenti ricerche, in ambito climatologico, collegano la maggior presenza di nuvole, generante l’innalzamento dell’oscuramento globale, al sempre più intenso traffico aereo, che contribuisce all’immissione di polveri sottili nell’atmosfera, facendo diminuire la radiazione solare in arrivo. Ma, secondo Michael Roderick, uno dei ricercatori che ha guidato lo studio, non è necessariamente un fenomeno negativo, in quanto potrebbe addirittura contrastarne un altro più temuto: quello di riscaldamento globale, dovuto all’immissione di eccessiva anidride carbonica (CO_2 - principale gas serra) nell’atmosfera. Mentre altri, come Andy Detwiler, docente di

scienze atmosferiche presso la “South Dakota School of Mines and Technology”, ritengono che «l’ipotesi che il riscaldamento terrestre dipenda da un aumento della nuvolosità non sia logicamente valida. Si basa solo su delle osservazioni. La temperatura del nostro pianeta è influenzata da così tanti fattori che in effetti le scie potrebbero fungere da agenti raffreddanti pur senza riuscire a modificare il trend generale di riscaldamento» (Giornale Tecnologico, 2004). Aperto è comunque il dibattito in merito al riscaldamento della crosta terrestre che porta allo scioglimento dei ghiacci, con conseguente aumento della quantità di acqua dolce e fredda negli oceani. Quest’acqua diluisce nel tempo il sale della Corrente del Golfo, diminuendo la velocità e la consistenza della corrente calda. Tali «problemi sono confermati dagli studi di Bill Turrell, del servizio di ricerca sulla pesca di Aberdeen, che sta misurando la salinità delle acque che bagnano le coste scozzesi. I suoi studi mostrano che il livello di salinità è in costante e veloce discesa». Terry Joyce, dell’Istituto oceanografico statunitense Woods Hole, uno dei massimi esperti in materia, ritiene che, col trend attuale, nei prossimi 100 anni, avremo il 50% di possibilità di un danneggiamento molto grave della Corrente del Golfo; quindi «potremmo trovarci ad avere una decade con temperature più calde del normale e la successiva con temperature molto rigide». (Newton Oggi, 2004).

«In generale, gli studiosi mostrano ancora un po’ di reticenza nell’affrontare in pubblico l’argomento, che potrebbe essere interpretato come scusa per non preoccuparsi del riscaldamento globale. Ma insistono sull’importanza di comprendere il meccanismo dell’oscuramento per affrontare meglio problemi come inquinamento e cambiamento climatico» (Ufficio stampa del CNR, a cura di, 2004).

²⁸ «Di fronte all’attività vulcanica, l’uomo è impotente, eccetto qualche volta per ridurre gli effetti delle colate di fango, attraverso canali o trincee o per deviare flussi fuori dai villaggi, come in Sicilia (Etna) o in Indonesia (Merapi) o in Giappone (Hokkaido) dove vi sono estesi sistemi di dighe effettuati per ritardare le colate di fango e avere il tempo per organizzare l’evacuazione» (Deneufbourg G., 2001, p.11).

²⁹ Da un incontro col prof. Paolo Gasparini (14-02-2005).

³⁰ Classificazione tratta da Luongo, 2001, pp.98-100.

³¹ Tratto da Munro A., Parkin D., 1999.

³² Nella matrice decisionale di Mary Douglas il verificarsi dell’evento fa transitare la condizione da un’incertezza temporale (nel caso di eruzione vulcanica è comunque presente la certezza spaziale) ad una certezza, incrementando anche gran parte del consenso al liberare l’area; in un periodo di quiete si è in una fase intermedia instabile, non rientrando in nessuno dei quadranti schematizzati.

³³ Un esempio di quanto detto trova riscontro in un’analisi di *best practice* in un progetto di ricerca basato su un imponente GIS relativo alla città di Turrialba, in prossimità dell’omonimo vulcano attivo, nella parte centrale della Costa Rica, frequentemente interessata da alluvioni, frane e terremoti: c’è una continua valutazione del danno potenziale in un processo di acquisizione dati, che parte dalle ricostruzioni storiche degli eventi calamitosi, per individuare i periodi di ritorno e le probabili intensità associate, ricava, automaticamente dalle ortofoto e mediante fotointerpretazione di esperti, poligoni omogenei per uso del suolo, cui vengono assegnate descrizioni di categorie predefinite (utilizzo, materiale, età, valore della struttura, valore del contenuto, numero di piani, pericolo, danno), combinando i risultati con un modello digitale del terreno e simulando sia lo scenario diurno che notturno. Nonostante tutto i dati risultano comunque limitati, non si considerano i pericoli indotti e c’è ritardo di input in merito alle variazioni del valore esposto, da far concludere che i «valori di rischio risultanti sono solo indicativi, e non andrebbero presi come valori assoluti per i singoli edifici. Ma servono ad indicare l’importanza relativa di ogni tipo di pericolo, e il grado d’impatto ch’è probabile si verifichi». Se ne deduce quindi una certa utilità nei processi decisionali in base ad immediate priorità di mitigazione, intese come riduzione del valore di rischio ottenuto in quel preciso spazio-tempo, con costi, però, elevati per l’essenziale uso di sensori diffusi (van Westen C. J., Montoya L., Boerboom L., Badilla Coto E., 2002).

³⁴ Lo strumento più utilizzato è la matrice che lega il rischio al tipo di attività (uso di suoli e fabbricati) mediante il grado e il tipo di pericolosità associati all’area.

³⁵ «Nei piani stralcio [...] sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di tali individuazioni le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dell’area a rischio le attività produttive e le abitazioni private. A tale fine le regioni, acquisito il parere degli enti locali interessati, predispongono [...], con criteri di priorità connessi al livello di rischio, un piano per l’adeguamento, determinando altresì un congruo termine, delle infrastrutture e per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private, realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate. [...] Il terreno di risulta viene acquisito al patrimonio indisponibile dei comuni. All’abbattimento dei manufatti si provvede anche con le modalità di cui all’articolo 2, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Ove i soggetti interessati non si avvalgano della facoltà di usufruire delle predette incentivazioni, essi decadono da eventuali benefici connessi ai danni derivanti agli insediamenti di loro proprietà in conseguenza del verificarsi di calamità naturali» (L. 267/1998 art.1 comma 5).

³⁶ Tratto da Munro A., Parkin D., 1999.

³⁷ Nella definizione di Luhmann il rischio si differenzia dal pericolo proprio in base alla decisione: al secondo si è esposti senza fattore decisionale (Acierno, 2002, p.43).

³⁸ Quanto detto è confermato da una definizione di uso comune dello stesso fattore di “esposizione urbana” intesa come «consistenza e distribuzione della popolazione, distribuzione del patrimonio edilizio e infrastrutturale, dotazione e distribuzione delle aree sicure, presenza di attività sociali, culturali ed economiche che insistono e si sviluppano su un dato territorio, dotazione dei servizi di sicurezza, livelli di organizzazione e diffusione della protezione civile, livelli di consapevolezza dei rischi» (Pizzonia, 2004).

II – UN CONTESTO AD ELEVATO RISCHIO VULCANICO IN FASE DI MITIGAZIONE: IL PROGRAMMA “VESUVIA”

In Italia tra i rischi naturali prevalgono, per diffusione e gravità, quello sismico, quello idrogeologico e quello vulcanico. Nel particolare contesto della provincia napoletana sono presenti condizioni tali per cui si parla di rischio composto, comprendendo, oltre ai rischi citati, anche quello antropico. È anche a causa di queste criticità, aggravate da elevate densità demografiche urbane e territoriali, che in tale ambito si sta sperimentando una politica di mitigazione del rischio, mediante riduzione del valore esposto nell'insieme dei comuni vesuviani. Al fine di capire quali conclusioni generalizzabili trarre, e quali siano invece gli aspetti radicati esclusivamente nell'ambito territoriale considerato, è necessario caratterizzare prima il contesto in cui esso si colloca.

Il rischio vulcanico nell'area metropolitana napoletana

Con 5.701.931 abitanti (ISTAT 2001) la Campania è la seconda regione in Italia per popolazione (dopo la Lombardia) e, con circa 360 km di costa tirrenica (Aversano V., 2003) e una superficie di 13.659,8 km² (Provincia di Napoli, 2002, p.8) è una delle aree a più elevato rischio vulcanico d'Europa, in quanto il pericolo connesso alla presenza di importanti apparati vulcanici incombe su contesti ad elevatissimo valore esposto. Nella regione sono presenti ben quattro complessi vulcanici: Roccamonfina, Campi Flegrei, Ischia, Somma-Vesuvio; di tali apparati solo il primo risulta spento, sebbene sporadicamente soggetto a movimenti sismici e origine di sorgenti termali (Regione Campania – Autorità Ambientale, 2003, pp.3_3-3_4). Gli altri tre complessi ricadono tutti nella provincia di Napoli che, in quanto ad estensione territoriale (1.170,4 km²), è la minore della regione, ma, demograficamente, registra, con poco più di 3 milioni di abitanti, il 53,7% dell'intera popolazione campana (ISTAT 2001), il che genera la preoccupante compresenza, precedentemente accennata, tra elevata concentrazione demografica e pericoli naturali. Si comprende quindi il perché del costante monitoraggio delle aree vulcaniche indicate, cui spesso si associa anche una pericolosità sismica¹.

La provincia di Napoli, coincidente sostanzialmente con l'area metropolitana², oltre ad ospitare più della metà della popolazione regionale, risente di tutti i problemi connessi all'antica dominanza, oggi fortunatamente in regresso, «per l'assenza o la scarsità di servizi in grado di dare un accettabile grado di autonomia ai comuni della provincia» (Università di Napoli Federico II, 2002, p.4), nel cui territorio «i processi di trasformazione si sono realizzati in maniera del tutto spontanea, producendo anche una serie di diseconomie per il consumo indiscriminato di suolo, per il disordine localizzativo di insediamenti residenziali e produttivi» (ib., p.11), con diffuso degrado ambientale.

Il capoluogo risulta, difatti, forte attrattore poiché le attività terziarie cosiddette “non banali” (istruzione superiore, direzioni finanziarie e bancarie, commercio all'ingrosso, ecc.), che comunque hanno teso a concentrarsi nei capoluoghi di provincia, sono quasi per il 90%, nell'area metropolitana di Napoli, città su cui gravita quindi tutta la realtà geografica della regione e di buona parte del Mezzogiorno (Aversano V., 2003).

Il carattere di Napoli come polo attrattore, dalla ricostruzione post-bellica agli anni '60, genera una domanda sempre insoddisfatta di abitazioni che produce densità elevatissime e fa impazzire il mercato fondiario: si hanno fino a 3.000 ab/ha con 6 ab/vano nella zona di Ponticelli (PRG di Napoli, 1945)³; il piano del 1946 assumeva la decongestione delle zone centrali come necessità prioritaria e, negli anni '60, il comune, «luogo di concentrazione delle più elevate rendite di posizione» (Dal Piaz A., 1985, p.32), si approssima alla saturazione edilizia, anche perché agli interventi di edilizia residenziale pubblica, lontani dal perimetro

urbano per un mercato dai prezzi elevatissimi, seguivano quelli degli speculatori più tempestivi.

Il modello descritto si propaga a spirale nella corona oltre il confine del capoluogo, a partire dai comuni vesuviani di Portici e San Giorgio a Cremano in senso antiorario per proseguire anche verso Ercolano e Torre del Greco, investendo il Pomiglianese, in concomitanza con l'insediamento automobilistico dell'Alfa Sud (ib., p.45).

Nell'area vesuviana, non soltanto la costa, che diventa sempre più congestionata, ma, successivamente all'eruzione del 1944, tutto il vulcano è stato aggredito dall'edificazione⁴ legale e abusiva e da cave e discariche, in prevalenza abusive, con grande indifferenza da parte delle autorità e con istituzioni non in grado di rispondere adeguatamente alla costante "emergenza" abitativa.

Quanto sinteticamente esposto, unitamente all'elevata pericolosità e alla non contestualizzazione tipologica, fa dell'area vesuviana, nella cui zona più critica ("zona rossa") vive circa un centesimo dell'intera popolazione nazionale, l'area a più elevato rischio vulcanico.

L'area vesuviana

L'area è caratterizzata morfologicamente, geologicamente e lito-stratigraficamente dalla presenza del massiccio vulcanico del Somma-Vesuvio, sulla cui particolarità rispetto ad altri vulcani italiani famosi, è opportuno puntualizzare alcuni aspetti, al fine di comprendere le ragioni della preoccupazione degli esperti in merito alla prossima eruzione.

Il Vesuvio

I vulcani possono essere classificati in base alla densità della massa fusa emessa durante un'eruzione. La densità di una lava dipende dal contesto geodinamico e dalla natura dello strato di rocce attraversato dalla lava stessa durante la risalita.

Un vulcano basaltico, la cui lava presenta un contenuto in silice (SiO_2) tra il 45% e il 52%, tipica di vulcani come l'Etna, presenterà un tipo di eruzione prevalentemente effusiva, con scorrimento copioso e tranquillo di lave a temperature relativamente elevate (superiori ai 1000 °C).

La lava riolitica ha densità più bassa del basalto (tra 2,5 e 2,8 g/cm³), risulta più viscosa e possiede temperature inferiori a 1000 °C; essa è comune nei vulcani dell'arcipelago delle Eolie e spesso consolida formando vetro vulcanico (ossidiane). A causa della difficoltà a defluire, questa lava tende a trattenere la sua componente volatile producendo rocce bollose e porose (pomici); ma, quando i gas riescono a vincere la resistenza della massa fusa e della crosta consolidata che ostruisce la parte finale del condotto, hanno luogo eruzioni piroclastiche, esplosive, con produzione di lapilli, scorie, ceneri e bombe vulcaniche⁵. Se poi, a quanto detto, si associa la possibilità che l'acqua di falda, o quella marina, si insinui entro le camere magmatiche superficiali o nei condotti vulcanici, parzialmente svuotati da un'eruzione, avranno luogo esplosioni di inaudita violenza (eruzioni freato-magmatiche), a causa del brusco passaggio dell'acqua allo stato di vapore (Carta, 2000a).

I vulcani italiani presentano, quindi, contesti geologici differenti ed è per queste ragioni che la rovente ma lenta fuoriuscita di lava dall'Etna, nell'autunno 2004, non ha destato preoccupazioni a differenza del sonno del Vesuvio, capace di eruzioni come quella del 79 d.C. che portò alla distruzione di Pompei ed Ercolano e alla formazione del Monte Somma (Carta, 2000b). Nel XVI secolo nell'area vesuviana si ebbe un periodo di riposo completo, durante il quale le coltivazioni risalirono i fianchi del monte fin quasi alla sommità; finché nel dicembre

1631 il vulcano si ridestò improvvisamente, distruggendo quasi tutti i villaggi circostanti (Boscotrecase, Torre Annunziata, Torre del Greco, Ercolano, Portici, Massa di Somma, Pollena Trocchia, Ottaviano) e provocando circa 4.000 morti (Abalsamo, 1995, p.232). Dopo di allora il fenomeno si ripeté con un certo ordine, alternandosi ancora periodi di riposo ed eruttivi (Coppola, 1997). Nel XX secolo due furono le eruzioni esplosive, una nel 1906, causante 227 morti, e l'ultima, nel 1944 che causò 45 morti e «produsse una sorta di enorme tappo che maschera l'attività del grande vulcano partenopeo» (Carta, 2000b). Al di sotto di tale occlusione, il vulcano sonnecchia⁶ da sessant'anni, un tempo così lungo da lasciar presagire agli esperti un'eruzione violenta simile a quella del 1631.

Nello schema seguente sono rappresentate le eruzioni registrate del Vesuvio, differenziate per tipologia e intensità distruttiva⁷:

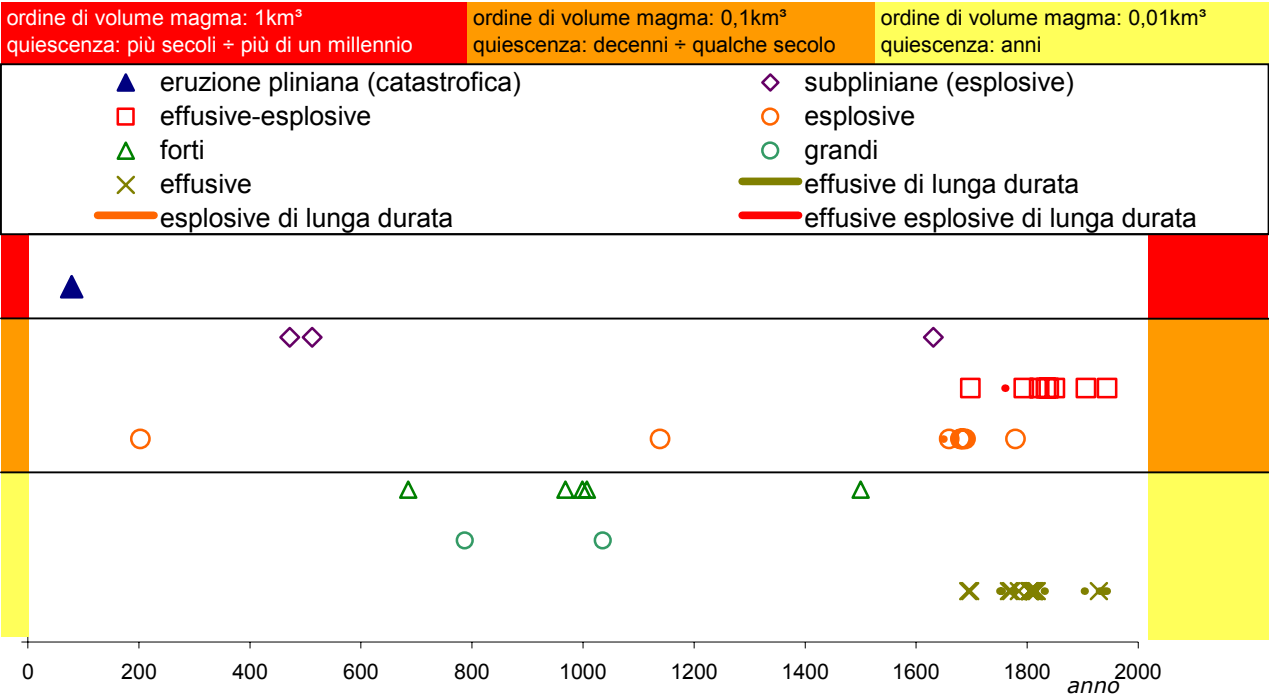


Figura 2.1 - *Classificazione delle tipologie di eruzioni vesuviane a partire da quella pliniana del 79 d.C.* (Elaborazione da dati presenti sul sito del Dipartimento di Scienze della Terra – Università di Napoli Federico II, <http://www.dst.unina.it/vesuvio/>).

Ciò che spaventa è quindi la difficoltà previsionale unita alla probabile violenza sprigionata, la cui intensità cresce con l'aumentare del periodo di quiescenza; sono state infatti classificate le eruzioni, su base planetaria, ripartendole per intensità, comprendendo in tale accezione sia la portata di magma (valutata in metri cubi al secondo) che l'energia espressa dall'evento (stimata in volume emesso), e si è dedotto che «quanto più grande è il volume emesso, tanto più lungo è il tempo che intercorre fra un'eruzione e la successiva appartenente alla stessa classe di volume» (Scandone, Arganese, Galdi, 1994, p. 131).

Se l'aspetto fisico e territoriale del contesto vesuviano è caratterizzato dal massiccio vulcanico, anche gli strumenti che governano, o dovrebbero governare, le trasformazioni territoriali sarebbero tenuti a basarsi su tale aspetto, intervenendo, normativamente, sulle invarianti territoriali emergenti, specie in un'area a forte pressione demografica e, contemporaneamente, ad alto valore turistico.

La pianificazione nei comuni dell'area vesuviana

La localizzazione delle aree ad uso residenziale dovrebbe rispettare regole di morfologia insediativa e minimizzazione del consumo di suolo e il loro dimensionamento dovrebbe soddisfare la domanda generata, prevalentemente, dalle previsioni sui dati della popolazione, rapportate alle condizioni dei vani presenti.

Nei diciotto comuni vesuviani si registra una «continua crescita demografica durante il periodo compreso tra il 1972 e il 1989, anno in cui viene raggiunto il picco di 587.113 residenti. Da questo momento comincia un'inversione di tendenza che, tuttavia, nei primi anni è di così lieve entità da suggerire di interpretare il fenomeno più come una stabilizzazione della dinamica demografica che come un decremento vero e proprio» (Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Napoli Federico II, 2002, p.53); comunque, essendo il dato definitivo del censimento ISTAT 2001 pari a 551.837 abitanti, è lecito sperare in una lenta riduzione della popolazione vesuviana e quindi delle elevate densità associate.

Per meglio comprendere quale sia stata la tendenza all'espansione residenziale nell'area dopo l'ultima eruzione del 1944, è sicuramente utile analizzare gli strumenti urbanistici comunali vigenti⁸, anche per capire quanto questi siano saturi.

La suddetta analisi è sicuramente parziale in quanto riferita all'aspetto dell'edificabilità dei suoli, non vuole essere un commento schematico degli strumenti urbanistici e, difatti, non si propone uno studio del processo di piano che va dall'analisi alle singole decisioni; quindi, per come discusso finora, si evidenzieranno gli aspetti legati al dimensionamento di superfici e volumi edificabili a fini residenziali, essendo la presenza di più di 550.000 residenti nell'area il maggior fattore di rischio su cui oggi si tenta di intervenire per mitigarlo.

Nella ricostruzione dello stato di diritto precedente l'emanazione delle delibere regionali facenti parte del programma "Vesuvia", nonché del PTR, si è deciso di dare maggior peso analitico agli strumenti di pianificazione comunale, al fine di individuare superfici e cubature previste e non ancora interessate da attività edilizia. La base cartografica è un'aerofotogrammetria provinciale 1:5.000 del 1998, in cui è probabile che alcuni spazi aperti siano stati "riempiti" prima del luglio 2003; ma, comunque, considerando le dovute approssimazioni delle stime effettuate, è stato possibile ragionare sul radicale cambiamento, d'indirizzo e governo del territorio, che ha interessato i comuni vesuviani in questione.

Le schede compilate per ciascuno strumento di regolamentazione, comunale e intercomunale, sono impostate sull'individuazione delle aree residue, sia di completamento che di espansione urbana; tale differenziazione, tra le une e le altre, permette d'ipotizzare il tipo di sviluppo urbano che, secondo le leggi vigenti, quel territorio avrebbe potuto subito, associando inoltre alla cubatura residenziale non più edificabile, ricavata dagli indici previsti, il numero di abitanti ulteriormente insediabili.

Naturalmente un incremento di cubatura non corrisponde sempre ad una crescita della popolazione, potrebbe generare, in parte, una riduzione dell'indice di affollamento, ma, per assenza di dati puntuali e poca utilità ai fini della presente analisi, il cui punto di vista è riferito all'area nel suo complesso, ciò non è stato considerato. Va sottolineato, inoltre, che gli indici di affollamento sembrano aver raggiunto ormai valori pressoché ottimali come intuibile dalle tabelle di seguito riportate, in cui si evidenziano le variazioni di densità abitativa e da cui, rapportando il numero dei residenti alle stanze occupate, si deducono degli indici di affollamento che al 2001 oscillano nell'intervallo $0,77 \div 0,93$ ab/vano, con una media leggermente spostata verso il valore inferiore e pari a $0,83$ ab/vano, corrispondente all'indice del comune di Terzigno.

Popolazione residente nei comuni vesuviani in “zona rossa” e variazione percentuale tra il 1991 e il 2001

comuni	superficie (km ²)	ISTAT 2001	ISTAT 1991	Variazione percentuale rispetto al 1991	Densità 2001 (ab/km ²)
Boscoreale	11,20	27.618	27.310	1,13	2.466
Boscotrecase	7,49	10.638	11.295	-5,82	1.420
Cercola	3,74	18.876	16.901	11,69	5.047
Ercolano	19,64	56.738	61.233	-7,34	2.889
Massa di Somma	3,50	5.908	5.492	7,57	1.688
Ottaviano	19,85	22.670	21.973	3,17	1.142
Pollena Trocchia	8,11	13.326	12.216	9,09	1.643
Pompei	12,41	25.751	25.177	2,28	2.075
Portici	4,52	60.218	68.980	-12,70	13.323
San Giorgio a Cremano	4,11	50.763	62.258	-18,46	12.351
San Giuseppe Vesuviano	14,09	24.531	26.336	-6,85	1.741
San Sebastiano al Vesuvio	2,60	9.849	9.486	3,83	3.788
Sant’Anastasia	18,76	28.023	27.300	2,65	1.494
Somma Vesuviana	30,74	33.261	29.079	14,38	1.082
Terzigno	23,51	15.870	13.653	16,24	675
Torre Annunziata	7,33	48.011	52.875	-9,20	6.550
Torre del Greco	30,66	90.607	101.361	-10,61	2.955
Trecase	6,14	9.179	9.595	-4,34	1.495
zona rossa	228,40	551.837	582.520	-5,27	2.416

Numero di stanze occupate e non occupate nei comuni della “zona rossa” dal 1981 al 2001

(ISTAT)	1981		1991			2001			
	non occupate	occupate	ab vano	non occupate	occupate	ab vano	non occupate	occupate	ab vano
Boscoreale	2.044	23.027	1,07	3.449	31.348	0,87	3.217	32.447	0,85
Boscotrecase	1.316	10.700	1,15	1.598	12.378	0,91	2.691	12.507	0,85
Cercola	642	16.507	1,13	1.811	17.839	0,95	2.131	21.558	0,88
Ercolano	2.650	46.661	1,25	3.949	60.835	1,01	3.149	61.162	0,93
Massa di Somma ⁹				1.064	5.385	1,02	399	6.457	0,91
Ottaviano	725	18.753	1,07	2.194	26.746	0,82	3.237	27.655	0,82
Pollena Trocchia	467	7.806	1,11	642	13.391	0,91	1.258	15.297	0,87
Pompei	2.328	21.691	1,06	2.265	29.818	0,84	2.053	31.545	0,82
Portici	2.821	81.165	0,99	4.342	81.985	0,84	6.328	77.635	0,78
San Giorgio a Cremano	1.782	62.171	1,00	5.777	70.394	0,88	4.572	62.807	0,81
San Giuseppe Vesuviano	2.251	21.658	1,09	1.832	31.350	0,84	5.337	31.434	0,78
San Sebastiano al Vesuvio	441	9.621	0,91	1.377	10.909	0,87	928	12.862	0,77
Sant’Anastasia	2.290	19.847	1,15	2.580	29.947	0,91	2.406	33.253	0,84
Somma Vesuviana	2.089	21.297	1,10	3.824	34.177	0,85	3.082	41.270	0,81
Terzigno	1.284	10.069	1,08	3.265	15.547	0,88	2.389	19.191	0,83
Torre Annunziata	733	54.254	1,12	3.517	59.311	0,89	2.416	62.313	0,77
Torre del Greco	5.198	94.144	1,10	6.917	109.462	0,93	10.786	106.635	0,85
Trecase	746	8.303	1,10	1.318	10.902	0,88	1.395	11.333	0,81
zona rossa	29.807	527.674	1,07	57.721	651.724	0,87	57.774	667.361	0,85
	557.481			703.445			725.135		

L'analisi dello stato di diritto nei comuni vesuviani evidenzia anche, quantificandolo, l'aspetto dirigista del programma "Vesuvia" che, intervenendo direttamente nella pianificazione comunale bloccando l'edificazione residenziale, modifica il contesto giuridico dell'area in questione. Gli orientativi risultati numerici, di seguito esposti, vogliono mostrare i cambiamenti o le conferme di tendenze, presenti nei singoli comuni in "zona rossa", nei confronti della pianificazione degli usi del suolo.

La schematizzazione dell'analisi effettuata assume la forma di schede contenenti campi, il cui senso è di seguito descritto:

- *denominazione strumento*: definisce il tipo di strumento urbanistico schedato in quanto si ritiene importante capire quale tipo di regolamentazione o direttiva, in materia di trasformazione e gestione territoriale, sia presente nei singoli comuni, al fine di schematizzare, dal punto di vista della pianificazione comunale, un quadro della consapevolezza delle amministrazioni di vivere in un territorio che necessita di accurata pianificazione che tenga conto delle particolarità ambientali locali, dovute anche alla pericolosità vulcanica;
- *data*: indica le data di adozione o di redazione o dell'ultimo aggiornamento dello strumento urbanistico affinché si possa ricostruire cronologicamente, se individuabile, un processo di accrescimento, nella pianificazione ordinaria, della sensibilità al problema dell'alta densità abitativa attorno al Vesuvio, compatibilmente anche alle necessità di adeguamento indotte dai piani sovraordinati;
- *superficie e volume edificabili*: si riferiscono rispettivamente alla somma dei metri quadrati e dei metri cubi complessivi ineditati, all'interno delle zone di completamento o di zone di espansione non completamente lottizzate o, comunque, parzialmente edificate;
- *stato dello strumento*: la distinzione in base allo stato dello strumento si rende necessaria in un contesto dove il rapporto con la pianificazione urbana e territoriale è tutt'altro che omogeneo, anche per vicende istituzionali interne, tanto da far risultare ancora, al luglio 2004, il comune di Ottaviano privo di strumento urbanistico approvato, sebbene adottato, senz'altra regolamentazione analoga precedentemente vigente; nel riportare una sola data è stata fatta prevalere quella dell'ultimo aggiornamento, senza specificare quali aree abbiano subito modifiche di destinazione d'uso, sia per carenza d'informazioni sia per maggiore rilevanza data alla conferma di un disegno che si desiderava portare a realizzazione: anche se l'aggiornamento fosse avvenuto solo per inserire un'area produttiva, ai fini della presente ricerca, conta maggiormente la rinnovata conferma, in quella sede, delle possibilità edificatorie ancora esistenti nel momento d'osservazione dello strumento;
- *abitanti insediabili*: l'ultimo dato, risultante dal procedimento di stima approssimata a causa delle necessarie ipotesi per un'analisi oggettiva che fornisca risultati comparabili, indica il numero di abitanti ulteriormente insediabili nei singoli comuni; il calcolo effettuato deriva dalla cubatura edificabile residua divisa per 100 mc/ab.

Le schede di seguito riportate sono sedici, una per ogni strumento urbanistico, contengono la localizzazione dell'area d'interesse dello strumento stesso e sono ordinate in maniera casuale.



Comune di CERCOLA

<i>Denominazione strumento:</i> Piano Regolatore Generale		<i>Data:</i> marzo 1998
<i>Zone di ristrutturazione urbanistica</i>		
<i>Tipizzazione:</i>		
ARU1:	Vmax totale=224.000	Vmax residenziale=22.400 mc
ARU2:	Vmax totale=87.000	Vmax residenziale=esistente
ARU3:	Vmax totale=esistente	Vmax residenziale=esistente
ARU4:	Vmax totale=82.000	Vmax residenziale=esistente
ARU5:	Vmax totale=219.500	Vmax residenziale=43.900 mc
ARU6:	Vmax totale=146.000	Vmax residenziale=14.600 mc
ARU7:	Vmax totale= esistente	Vmax residenziale=esistente
ARU8:	Vmax totale=63.000	Vmax residenziale=esistente
ARU9:	Vmax totale=33.000	Vmax residenziale=esistente
ARU10:	Vmax totale=23.000	Vmax residenziale=esistente
ARU11:	Vmax totale= esistente	Vmax residenziale=esistente
ARU12:	Vmax totale=esistente	Vmax residenziale=esistente
<i>Superficie edificabile:</i>	7.195 mq	<i>Volume realizzabile:</i> 80.900 mc
<i>Zone di completamento</i>		
<i>Tipizzazione:</i>		
Aree interstiziali dei tessuti edilizi esistenti: edifici privati di completamento residenziale		
<i>Superficie edificabile:</i>	ignota	<i>Volume realizzabile:</i> ignoto
<i>Zone di espansione</i>		
<i>Tipizzazione:</i>		
nessuna		
<i>Superficie edificabile:</i>	0 Mq	<i>Volume realizzabile:</i> 0 mc
<i>Stato dello strumento:</i>	vigente	<i>Abitanti insediabili :</i> ≥ 809

Data la particolarità di questo strumento, è necessario fare alcune precisazioni:

- le ARU sono zone di riqualificazione urbana, edilizia ed ambientale che possono comprendere nuova edificazione;
- le superfici edificabili nelle ARU sono state ricavate come suoli aggiuntivi, rispetto a quelli già coperti, con destinazione residenziale;
- per le ARU gli indici non sono stati riportati in quanto riferiti a ristrutturazioni urbanistiche e rientranti in un meccanismo perequativo per intervento riguardante l'intera area;
- a fini residenziali si consente l'ampliamento in sopraelevazione, compatibilmente con i requisiti prestazionali delle relative unità di spazio ed entro certi limiti;
- per l'impossibilità di rilevare, con i dati a disposizione, la cubatura realizzabile in zone di completamento, nella stima finale, è stato utilizzato l'operatore di confronto "≥".

La pericolosità vulcanica emerge, negli elaborati di piano, quando si parla di "facilità di evacuazione in caso di eruzione vulcanica" come requisito prestazionale di un progetto.



Comune di POMPEI

<i>Denominazione strumento:</i>	Piano Regolatore Generale	<i>Data:</i>	settembre 1991
<i>Zone di completamento</i>			
<i>Tipizzazione:</i>			
B1 (nuove costruzioni):	Lm=200mq	Iff=3,0 mc/mq	Rc=50% Hmax=14,00 m
B1 (ristrutturazioni):		Iff=5,0 mc/mq o 70% in più dell'esistente	
B2 (nuove costruzioni):	Lm=200mq	Iff=5,0 mc/mq	Rc=50% Hmax=20,00 m
B2 (ristrutturazioni):		Iff=5,0 mc/mq o 70% in più dell'esistente	
B3:	Lm=400mq	Iff=2,0 mc/mq	Rc=40% Hmax=10,50 m
B3/a:	Lm=800mq	Iff=0,7 mc/mq	Rc=40% Hmax=7,00 m
<i>Superficie edificabile:</i>	0 Mq	<i>Volume realizzabile:</i>	ignoto
<i>Zone di espansione</i>			
<i>Tipizzazione:</i>			
C1:	Lm=disegnato	Iff=4,0 mc/mq	Ift=1,8 mc/mq Rc=35% Hmax=libera
C2:	Lm=disegnato	Iff=2,5 mc/mq	Ift=1,0 mc/mq Rc=30% Hmax=20,00 m
C3:	Lm=disegnato	Iff=0,8 mc/mq	Ift=0,5 mc/mq Rc=20% Hmax=8,00 m
PEEP: localizzate dal PRG ma non dimensionate (29.881 mq liberi)			
<i>Superficie edificabile:</i>	133.617 Mq	<i>Volume realizzabile:</i>	≥100.885 mc
<i>Stato dello strumento:</i>	vigente	<i>Abitanti insediabili:</i>	≥1.009

Lo strumento è un aggiornamento di quello precedente del 1975. Sono presenti due zone riservate ad edilizia residenziale pubblica, di cui una risulta attuata¹⁰, mentre per l'altra, non direttamente dimensionata dal piano, è stato ipotizzato un $I_t = 1,0$ mc/mq; per cui si avrebbero ulteriori 327 abitanti insediabili in un'area di 32.732 mq.

Anche in questo caso la quota relativa alla ristrutturazione non è determinata.



Comune di PORTICI

<i>Denominazione strumento:</i>	Piano Regolatore Generale	<i>Data:</i>	luglio 1998
<i>Zone sature</i>			
<i>Tipizzazione:</i>			
B	: satura		
B1	: Ordinanza Commissariale Sisma 323/1981 in fase di realizzazione durante la redazione del piano		
<i>Superficie edificabile:</i>	0 Mq	<i>Volume realizzabile:</i>	0 mc
<i>Stato dello strumento:</i>	vigente	<i>Abitanti insediabili:</i>	0

Nel piano del Comune di Portici si richiama spesso il Piano Territoriale Paesistico, in cui il comune è compreso totalmente e che ha imposto il vincolo d'inedificabilità per nuove residenze, ricordando le competenze della Sovrintendenza ai Beni Culturali e Ambientali. Se è riconosciuto il valore paesistico dell'area, unitamente alle potenzialità d'incrementare un turismo culturale, non vi è comunque cenno, nelle N.T.A., a provvedimenti relativi alla riduzione del rischio vulcanico, mediante il disegno di piano la redazione del piano comunale di Protezione Civile (allora già obbligatorio ed oggi aggiornato al 2004).



Comune di SAN SEBASTIANO AL VESUVIO

Denominazione strumento:		Piano Regolatore Generale		Data:	novembre 1981
Zone di completamento					
Tipizzazione:					
B2:	Lm=200 mq	Iff=2,50 mc/mq	Ift=1,75 mc/mq	Rc=37%	Hmax=12,00 m
B3:	Lm=500 mq	Iff=0,72 mc/mq	Ift=0,65 mc/mq	Rc=15%	Hmax=7,50 m
B4:	Lm=500 mq	Iff=1,20 mc/mq	Ift=0,80 mc/mq	Rc=17%	Hmax=7,50 m
Superficie edificabile:		15.086 Mq	Volume realizzabile:	17.875 mc	
Zone di espansione					
Tipizzazione:					
C1:	Iff=1,20 mc/mq	Ift=0,80 mc/mq	Rc=17%	Hmax=7,50 m	
C2/UE2:	Iff=2,50 mc/mq	Ift=1,75 mc/mq	Rc=37%	Hmax=12,00 m	
C2/ER1:	Iff=1,20 mc/mq	Ift=0,80 mc/mq	Rc=17%	Hmax=7,50 m	
Superficie edificabile:		53.673 mq	Volume realizzabile:	53.434 mc	
Stato dello strumento:		vigente	Abitanti insediabili:	713	

Nello strumento vigente nel comune di San Sebastiano al Vesuvio si punta alla valorizzazione turistica, favorendo le attività connesse e migliorando la qualità della vita mediante l'inserimento nel tessuto di percorsi ciclo-pedonali.



Comune di SANT'ANASTASIA

Denominazione strumento:		Piano Regolatore Generale		Data:	1992
Zone di completamento					
Tipizzazione:					
B2 (recupero):consentiti alcuni adeguamenti localizzati con conseguenti incrementi di cubatura					
B3-1:	Lm=1.000 mq	Iff=1,70 mc/mq	Rc=50%	Hmax=10,50 m	
B3-2:	Lm=1.000 mq	Iff=1,008 mc/mq	Ift=0,85 mc/mq	Rc=30%	Hmax=10,50 m
B3-3:	Lm=1.000 mq	Iff=0,461 mc/mq	Ift=0,425 mc/mq	Rc=20%	Hmax=7,50 m
Superficie edificabile:		259.051 mq	Volume realizzabile:		250.372 mc
Zone di espansione					
Tipizzazione:					
C1:	Lm=10.000 mq	Ift=0,85 mc/mq	Rc=25%	Hmax=10,50 m	
C2 (167):	Lm=10.000 mq	Ift=1,275 mc/mq	Rc=25%	Hmax=13,00 m	
Superficie edificabile:		368.922 mq	Volume realizzabile:		402.664 mc
Stato dello strumento:		vigente	Abitanti insediabili:		6.530

Si sottolinea che il lotto minimo indicato non è relativo ai lotti residui che possono essere sempre utilizzati a fine edificatorio. Va inoltre evidenziata una norma di cui non si è tenuto conto, ai fini dei calcoli effettuati, che consente d'ignorare la presenza di volumi esistenti in zone di espansione nel computo della cubatura realizzabile.



Comune di SAN GIUSEPPE VESUVIANO

<i>Denominazione strumento:</i> Piano Regolatore Generale		<i>Data:</i> aprile 1979
<i>Zone di completamento</i> Si rinvia a Piani Particolareggiati di Esecuzione (P.P.E.) l'individuazione di tali zone, unitamente ad altre di espansione, ricordando rapporto di copertura e densità territoriale minimi per l'individuazione delle zone B, citando la legislazione nazionale		
<i>Superficie potenzialmente edificabile:</i> 1.900.306 mq		<i>Volume realizzabile:</i> N.A.
<i>Zone di espansione</i> <i>Tipizzazione:</i> C1 (167): Ift=1,76 mc/mq altre individuabili mediante P.P.E.		
<i>Superficie edificabile:</i> ≥ 174.181 mq		<i>Volume realizzabile:</i> ≥ 306.558 mc
<i>Stato dello strumento:</i> vigente		<i>Abitanti insediabili:</i> ≥ 3.066

Nel comune di San Giuseppe Vesuviano si sarebbero dovuti raccogliere tutti i P.P.E. prodotti nei sei ambiti individuati dal piano per verificarne la corretta attuazione in base alle «tabelle prescrittive di ambito» (art. 23/4)¹¹, successivamente all'approvazione del PRG, in quanto ad essi si delega l'individuazione di zone di completamento e di espansione nonché “eventuali” zone A ed E¹²; ma, ipotizzando per ciascun ambito un Ift = 1,0 mc/mq, si avrebbero ulteriori 1.900.306 mc pari ad altri 19.003 abitanti insediabili.

L'ipotesi è puramente indicativa, di fatto non è stato possibile analizzare dettagliatamente il dimensionamento di tale strumento urbanistico; si rimanda infatti a tavole e tabelle allegate per l'attuazione dei P.P.E. all'interno delle norme d'attuazione, presenti come articolo unico del Regolamento Edilizio. Va inoltre sottolineato che si consentono direttamente (senza P.P.E.) ristrutturazioni con incremento di cubatura fino al 70%, mantenendo la medesima superficie coperta.

Più che un PRG lo strumento qui schematizzato sembra uno schema d'indirizzo che delega l'individuazione delle aree da destinare a standard e l'intero disegno della città a piani particolareggiati. L'approvazione di uno strumento, non completamente rispondente ai caratteri di un PRG, avvenuta il 17 ottobre 1983, potrebbe essere “giustificata” dalla domanda di ricostruzione post terremoto, ma con una certa miopia che sembra ignorare i possibili effetti degli interventi diretti consentiti e delle suddette deleghe ai P.P.E., anche alla luce della contemporanea crisi bradisismica di Pozzuoli¹³.



Comune di SAN GIORGIO A CREMANO

<i>Denominazione strumento:</i> Piano Regolatore Generale		<i>Data:</i> febbraio 2000
Non sono presenti né zone di espansione né di completamento		
<i>Stato dello strumento:</i> vigente		<i>Abitanti insediabili:</i> 0

Come nello strumento del comune confinante di Portici, anche nel piano di San Giorgio a Cremano si richiama il PTP, ma non è presente, in norma, alcun riferimento alla pericolosità vulcanica.



Comune di POLLENA TROCCHIA

<i>Denominazione strumento:</i>	Piano Regolatore Generale	<i>Data:</i>	dicembre 1982
<i>Zone di completamento</i>			
<i>Tipizzazione:</i>			
B1(completamenti dei programmi incorso):	Ift=0,45 mc/mq	Rc=12,5%	Hmax=7,50 m
B2:	Iff=0,75 mc/mq	Rc=18%	Hmax=11,00 m
B3:	Iff=0,65 mc/mq	Rc=16%	Hmax=8,00 m
<i>Superficie edificabile:</i>	137.036 mq	<i>Volume realizzabile:</i>	97.312 mc
<i>Zone di espansione</i>			
<i>Tipizzazione:</i>			
C1:	Ift=0,65 mc/mq	Rc=25%	Hmax=11,00 m
C2:	Ift=0,55 mc/mq	Rc=22%	Hmax=11,00 m
C3:	Ift=0,55 mc/mq	Rc=22%	Hmax=8,00 m
C4:	Ift=1,20 mc/mq	Rc=20%	Hmax=14,00 m
C5:	Ift=1,80 mc/mq	Rc=25%	Hmax=18,00 m
<i>Superficie edificabile:</i>	250.836 mq	<i>Volume realizzabile:</i>	194.587 mc
<i>Stato dello strumento:</i>	vigente	<i>Abitanti insediabili:</i>	2.919

Il rapporto tra abitazioni e pericolosità vulcanica che traspare dallo strumento è individuabile nella relazione generale di piano, dove si auspica che il comune sia anch'esso interessato dalla densificazione dell'area napoletana richiamando l'immigrazione di nuovi residenti dal capoluogo, essendo il territorio di Pollena «particolarmente ancora appetibile», in quanto il Piano Regolatore di Napoli escludeva nuovi insediamenti nella città. Si cerca, quindi, di regolamentare, o di richiamare, una tendenza, che voleva soddisfare la domanda abitativa napoletana nella corona di comuni limitrofi al capoluogo, proprio a partire da est.



Comune di TERZIGNO

<i>Denominazione strumento:</i>	Programma di Fabbricazione	<i>Data:</i>	luglio 1986
<i>Zone di completamento</i>			
<i>Tipizzazione:</i>			
21:	Iff=3,00 mc/mq		Hmax=11,0 m
22:	5% in più, max=50 mc		
23: Lm=300 mq	Iff=2,00 mc/mq		Hmax=9,0 m
24:	5% in più, max=50 mc		
<i>Superficie edificabile:</i>	10.161 mq	<i>Volume realizzabile:</i>	20.322 mc
<i>Zone di espansione</i>			
<i>Tipizzazione:</i>			
25: Lm=500 mq	Iff=2,00 mc/mq	Ift=1,50 mc/mq	Hmax=11,0 m
32: Lm=300 mq	Iff=2,00 mc/mq	Ift=1,50 mc/mq	Hmax=8,0 m
91 e 92: zone turistiche i cui indici non sono esplicitati assieme a quelli delle altre zone, ma, in relazione, si ribadisce che tali zone sono assimilabili alle "C" del D.M. 1444/1968; nella stima è stato quindi applicato lo stesso Ift=1,50 mc/mq			
<i>Superficie edificabile:</i>	392.582 mq	<i>Volume realizzabile:</i>	286.022 mc
<i>Stato dello strumento:</i>	vigente	<i>Abitanti insediabili:</i>	3.063

Le N.T.A. del programma di fabbricazione di Terzigno sono numerate e organizzate in una tabella con gli indici delle Z.T.O. in cui sono assenti le zone turistiche, assimilate in relazione a zone C e considerate quindi, ai fini della presente analisi, equivalenti.

In merito al rischio vulcanico, lo strumento in questione non considera l’abitato in condizioni gravi, anzi, in relazione, si afferma che i centri urbani, lungo la fascia pedemontana, si sono localizzati seguendo i vincoli imposti dalla struttura morfologica del vulcano, nella parte basale della montagna, nella zona altimetrica compresa tra i 100 e i 200 metri; quindi, accentuandosi il pendio al di sopra di 400 m.s.l.m., i centri risultano condizionati nelle localizzazioni da ragioni di sicurezza in rapporto ai pericoli generati dalla attività vulcanica, espressa in colate laviche, pioggia di cenere e lapilli, e torrenti di fango. In particolare «il centro urbano di Terzigno [...] si è sviluppato nella parte meridionale del territorio, lungo la isoipsa di 100 m, tra lo sbocco della valle del Gigante e le ubicazioni del centro con notevole estensione del territorio pianeggiante e ravvisando in tale territorio il diaframma in grado di smorzare le energie distruttrici, espresse dal vulcano, rendendo quindi relativamente sicura la vita dello insediamento umano» (Comune di Terzigno, 1986, Relazione, p.1).

Si evidenzia che, pur non essendo mai indicato il rapporto di copertura massimo, sono comunque presenti i distacchi da confini, da strade o fabbricati, non riportati nella scheda.



Comuni di TORRE ANNUNZIATA, TRECASE, BOSCOREALE E BOSCOTRECASE

Denominazione strumento:		Piano Regolatore Generale Intercomunale		Data:	luglio 1972	
Zone di riqualificazione urbanistica						
Tipizzazione:						
A:		Ift=5,0 mc/mq				
Superficie edificabile:		0 mq	Volume realizzabile:		ignoto	
Zone di completamento						
Tipizzazione:						
intensivo esistente:		Iff=3,5 mc/mq	Ift=2,9 mc/mq		Hmax=10,0 m	
semintensiva esistente:		Iff=2,0 mc/mq	Ift=1,4 mc/mq			
Superficie edificabile:		72.375 mq	Volume realizzabile:		174.996 mc	
Zone di espansione						
Tipizzazione:						
estensiva:		Lm=000mq	Iff=2,8 mc/mq	Ift=1,9 mc/mq	Rc=33% Hmax=13,5 m	
Superficie edificabile:		502.554 mq	Volume realizzabile:		954.852 mc	
Stato dello strumento:			vigente	Abitanti insediabili :		≥ 11.298

Si sottolinea che in zona estensiva sono consentiti 4 metri di Hmax in più se si prevede il porticato completamente libero.

Per le attrezzature turistiche e ricettive, al fine di garantirne l’uso previsto, s’impone il vincolo alberghiero.

Il volume ulteriormente realizzabile nelle zone di riqualificazione non è quantificabile perché bisognerebbe valutare la cubatura attuale per stabilire il residuo di piano, con 5 mc/mq come densità massima consentita.



Comune di ERCOLANO

Denominazione strumento:			Piano Regolatore Generale		Data:	aprile 1972	
Zone di riqualificazione urbanistica							
Tipizzazione:							
riqualificazione urbanistica:		Ift=5,0 mc/mq		non più di 5 piani fuori terra			
Superficie edificabile:		0 mq		Volume realizzabile:		ignoto	
Zone di completamento							
Tipizzazione:							
intensiva esistente:		Lm=600mq		Iff=2,00 mc/mq		Rc=33% Hmax=17,5 m	
intensiva di espansione:		Lm=500mq		Iff=3,50 mc/mq		Rc=33% Hmax=14,0 m	
Superficie edificabile:		132.592 mq		Volume realizzabile:		423.621 mc	
Zone di espansione							
Tipizzazione:							
estensiva:		Lm=1000mq		Ift=0,6 mc/mq		Rc=20% Hmax=7,5 m	
semintensiva (167):		Ift=156 ab/ha		Iff=256 ab/ha			
Superficie edificabile:		127.125 mq		Volume realizzabile:		142.503 mc	
Stato dello strumento:		vigente		Abitanti insediabili ¹⁴ :		≥ 5.661	

L'operatore di confronto "≥", nel computo degli abitanti insediabili, è stato inserito per l'impossibilità di determinare i volumi realizzabili mediante riqualificazione urbanistica, da considerarsi, necessariamente, in maniera puntuale.



Comune di OTTAVIANO

Denominazione strumento:		Piano Regolatore Generale		Data:	gennaio 2003
Zone di completamento					
Tipizzazione:					
B3:	Lm=600 mq	Iff=1,1 mc/mq	Rc=30%	Hmax=6,5 m	
Superficie edificabile:	51.022 mq	Volume realizzabile:	56.125 mc		
Zone di espansione					
Tipizzazione:					
C1 (167):		Ift=2,9 mc/mq	Rc=50%	Hmax=13,0 m	
Superficie edificabile:	31.920 mq	Volume realizzabile:	92.568 mc		
Stato dello strumento:	in fase di adozione – nessuno strumento precedente vigente				
		Abitanti insediabili:	1.487		

Nello strumento urbanistico del comune di Ottaviano, che risulta in fase di adozione¹⁵, anche se la superficie edificabile in zona C1 risulta, dalle misurazioni cartografiche, pari a 35.606 mq, nelle N.T.A. sono indicate le rispettive quote stimate per strade, residenze e altri usi, si è quindi ritenuto opportuno riportare la superficie indicata di 31.920 mq coerente con la dichiarata popolazione ivi insediabile pari a 926 abitanti.

In tale strumento è presente una norma che interviene direttamente sulla riduzione dell'indice di affollamento pensando anche agli alloggi liberati; infatti s'impone che gli alloggi in C1 vengano riservati ed assegnati a bando chiuso alle famiglie residenti ad Ottaviano almeno da 3 anni prima dell'adozione del PRG in alloggi costituiti da 1 o 2 stanze con indici di affollamento superiori a 1,49 abitanti/stanza. In connessione con i medesimi p.p.a. il Comune

attiverà politiche ed iniziative atte a impedire il riuso abitativo degli alloggi di provenienza di dette famiglie ed a favorirne la riconversione ad usi più consoni sia pubblici che privati (N.T.A. p.33).

Dal punto vista della mitigazione del rischio naturale si pone molta attenzione a quello idromorfologico e, al fine di ridurre gli effetti distruttivi di cadute di ceneri e lapilli in fase eruttiva, si consente la sostituzione di coperture piane con falde inclinate; quest'ultima norma scaturisce da una sensibilità alla pericolosità vulcanica e quindi da una percezione del pericolo che, in questo caso, interviene in una potenziale mitigazione del fattore della vulnerabilità e ha il fine di ridurre i tempi di recupero dell'edificato esistente, successivamente alla comunque necessaria evacuazione per salvare le vite umane.



Comune di SOMMA VESUVIANA

Denominazione strumento:			Piano Regolatore Generale		Data:	settembre 1995	
Zone di pregio storico ambientale: è consentito sia ristrutturare che edificare nei lotti liberi							
Tipizzazione:							
A:	Lm=400 mq	Iff=1,50 mc/mq				Hmax=7,50 m	
Superficie edificabile:		6.819 mq	Volume realizzabile:		10.229 mc		
Zone di completamento							
Tipizzazione:							
B2:	Lm=400 mq	Iff=2,00 mc/mq	Rc=25%		Hmax=7,50 m		
B3:	Lm=800 mq	Iff=4,00 mc/mq	Rc=33%		Hmax=14,50 m		
B4:	Lm=400 mq	Iff=1,00 mc/mq	Rc=25%		Hmax=7,50 m		
Superficie edificabile:		197.739 mq	Volume realizzabile:		396.790 mc		
Zone di espansione							
Tipizzazione:							
C1:	Lm=500 mq	Iff=1,50 mc/mq	Ift=0,80 mc/mq	Rc=25%	Hmax=7,50 m		
C2:	Lm=400 mq	Iff=2,00 mc/mq	Ift=1,00 mc/mq	Rc=33%	Hmax=14,50 m		
C3:	Lm=800 mq	Iff=4,00 mc/mq	Ift=1,60 mc/mq	Rc=25%	Hmax=7,50 m		
Superficie edificabile:		593.263 mq	Volume realizzabile:		627.837 mc		
Stato dello strumento:			vigente	Abitanti insediabili		10.349	

Tra gli strumenti in esame quello di Somma Vesuviana è l'unico a consentire l'edificazione in lotti liberi in una zona definita «di pregio storico e ambientale», anche se va evidenziata la presenza di zone a verde vincolato, che muove verso una stabilizzazione dell'assetto urbano. Nel piano è presenta una zona turistica a monte dell'abitato, quindi più prossima al cratere, in cui si vincola il tipo di funzione e non si consente la residenza.



Comune di MASSA DI SOMMA

Denominazione strumento:		Programma di Fabbricazione		Data ¹⁶ :	gennaio 1971
Zone di espansione					
Tipizzazione:					
C3:	Iff=3,00 mc/mq	Ift=1,60 mc/mq	Rc=25%	Hmax=10,60 m	
Superficie edificabile:		13.050 mq	Volume realizzabile:	20.880 mc	
Stato dello strumento:			vigente	Abitanti insediabili:	209

Nel comune di Massa di Somma l'unica area rimasta edificabile, prima della vigenza del PTP del Vesuvio, era riservata ad edilizia residenziale pubblica, inserita nel Programma di Fabbricazione del comune di Cercola, quando Massa di Somma era una sua frazione.



Comune di TORRE DEL GRECO

<i>Denominazione strumento:</i> Piano Regolatore Generale		<i>Data:</i> ottobre 1978
<i>Zone di completamento</i>		
<i>Tipizzazione:</i>		
B1 (saturata):	Iff=1,10 mc/mq	Hmax=15,0 m
B2 (saturata):	Ift=1,70 mc/mq	Hmax=11,0 m
B3:	Iff=1,50 mc/mq	Hmax=15,0 m
B4 (saturata):	Iff=1,10 mc/mq	Hmax=19,0 m
B5:	Iff=1,50 mc/mq	Hmax=19,0 m
<i>Superficie edificabile:</i>	33.653 mq	<i>Volume realizzabile:</i> 50.479 mc
<i>Zone di espansione</i>		
<i>Tipizzazione:</i>		
C1 (saturata):	Ift=2,00 mc/mq	Hmax=16,0 m
C2 (saturata):	Ift=0,80 mc/mq	Hmax=8,0 m
C3/a:	Ift=1,00 mc/mq	Hmax=10,50 m
C3/b:	Iff=1,00 mc/mq	Hmax=10,50 m
C3/c:	Ift=1,00 mc/mq	Hmax=10,50 m
C4 (167):	Ift=2,00 mc/mq	Hmax=15,00 m
<i>Superficie edificabile:</i>	40.781 mq	<i>Volume realizzabile:</i> 49.583 mc
<i>Stato dello strumento:</i>	vigente	<i>Abitanti insediabili:</i> 1.001

Nelle zone B1, B2, B4, B5, C1, C2, gli indici sono comprensivi dei volumi esistenti che, per una corretta valutazione, bisognerebbe conoscere; non avendo a disposizione l'altezza dei singoli fabbricati, ma ipotizzando circa 6m per edificio, i rispettivi indici risultano abbondantemente superati. Si deduce che il suolo residuo risulta spesso non edificabile e non è, quindi, computato ai fini della presente analisi.

Per le B2 si prevede una maggiorazione per l'altezza massima, fino a 15m, in caso di uso turistico, favorendo quindi tale attività, giustificata dal valore artistico e storico delle ville "monumentali" presenti e valorizzate, nell'area di pertinenza, da verde vincolato.

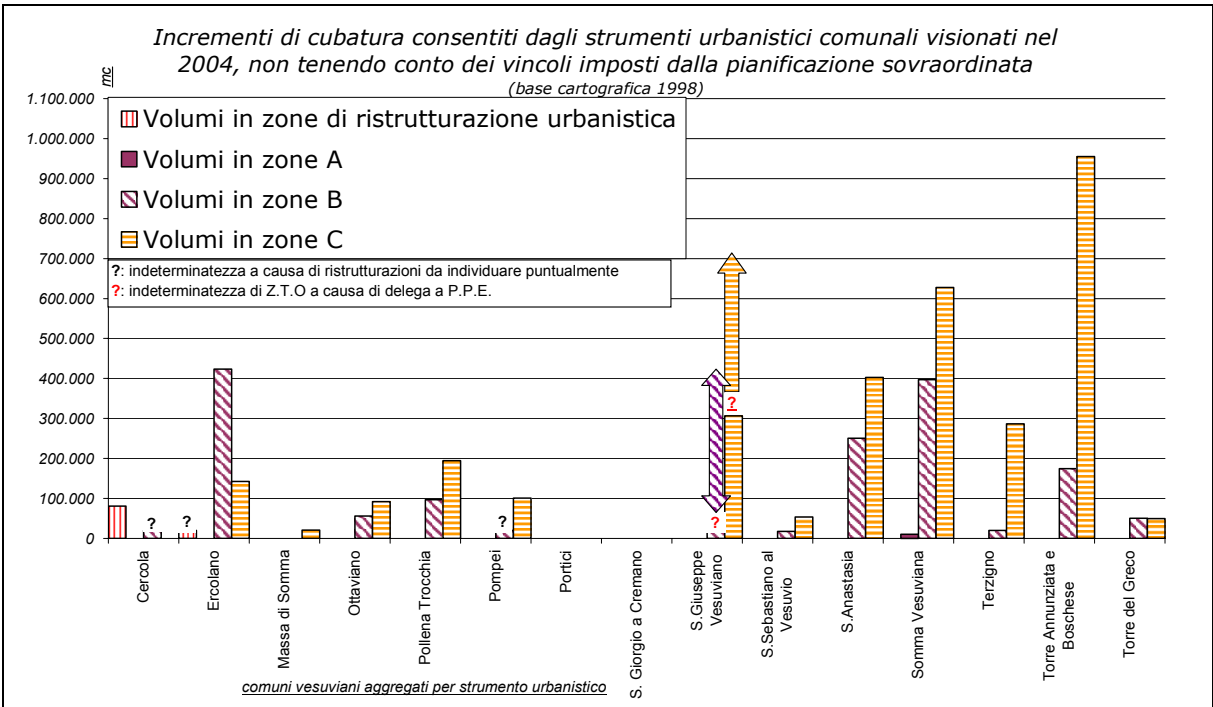
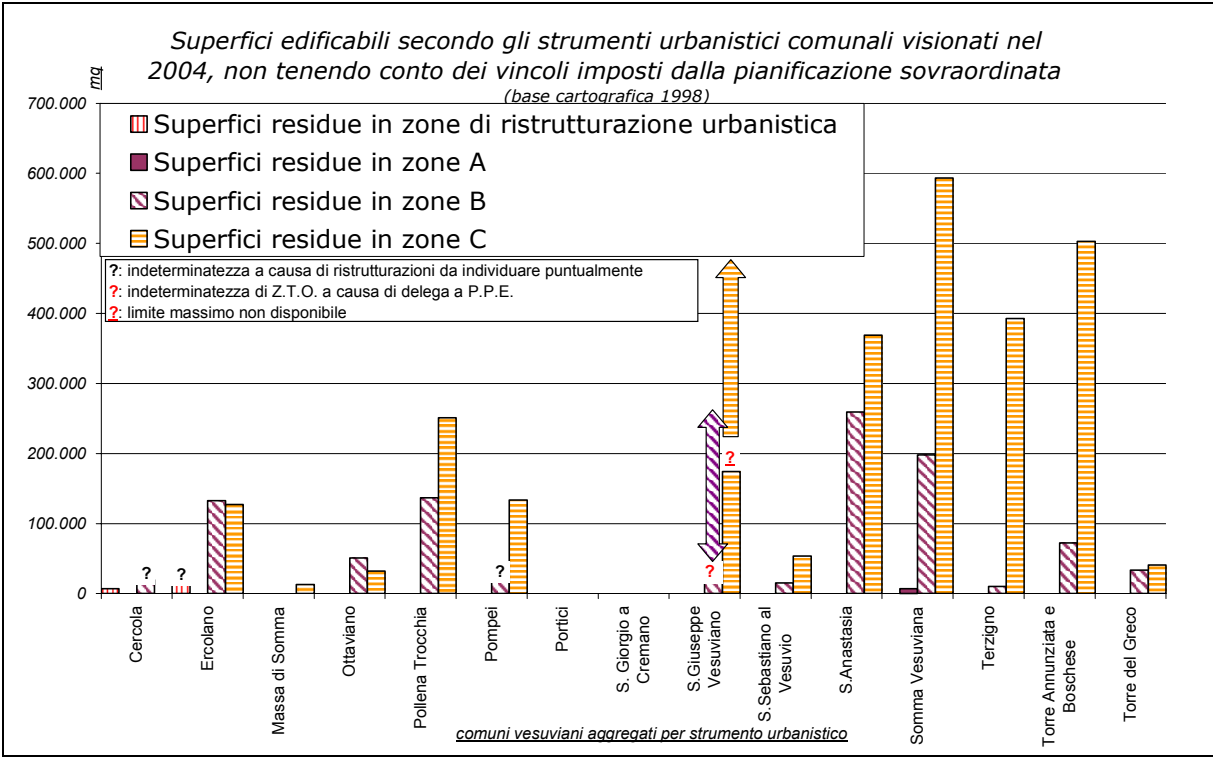
Altri contributi di volumetria residenziale realizzabile, e non computabile, derivano da alcuni ambiti, definiti comparti, tra cui il n° 20, edificabile con un'altezza massima pari a 15m.

Sono, inoltre, consentiti ridotti incrementi in zona A2, (fino a 1/24 di cubatura in più) non stimabili nella presente analisi.

Si denota, nel complesso, fatta eccezione per i casi evidenziati, una generale indifferenza degli strumenti urbanistici comunali alla pericolosità vulcanica, pur essendo presenti cenni storici, all'interno delle relazioni, in merito alle eruzioni passate e alla probabile presenza di ulteriori ville sepolte. La tendenza è stata, invece, quella di pianificare ipotizzando un aumento demografico, anche attraverso immigrazioni dal capoluogo; la precedente considerazione, presente nella relazione generale del PRG del 1982 di Pollena Trocchia, è emblematica di una tendenza che, in quegli anni, ponendo al primo obiettivo la questione della casa, rischiava di rimanere miope al contesto. Nel caso dello strumento di Terzigno vi è invece un tentativo di assicurare chi legge, o forse anche chi pianifica, mediante

considerazioni morfologiche sicuramente vere, ma limitate a fenomeni che non sono certo quelli che più si temono provenire dalla possibile eruzione del Vesuvio; infatti lo spazio diaframmatico interposto tra la bocca del cratere e il centro urbano di Terzigno è in grado smorzare energie di lieve entità, decisamente inferiori a quelle che oggi i vulcanologi prevedono saranno sprigionate dalla prossima temuta eruzione.

Va comunque sottolineata la ricerca di una migliore qualità urbana visibile nell'individuazione di giardini come verde privato vincolato, anche in piani non recenti come quello di Pollena Trocchia, e nella pianificazione di piste ciclo-pedonali, come a Pompei, San Sebastiano al Vesuvio, Ottaviano, Cercola.



I piani meno recenti tendono quindi a non considerare il Vesuvio, se non in un’accezione turistico-paesaggistica che, abbastanza trasversalmente, interessa i vari strumenti tendendo a favorire tale vocazione dell’area vesuviana, con premi di cubatura per la costruzione di alberghi nel comune di Ercolano, mediante il vincolo di destinazione nei comuni di Ottaviano e Somma Vesuviana, tutelando le visuali panoramiche come a Torre del Greco, individuando e intendendo valorizzare le ville d’interesse storico e loro pertinenze.

Per ricavare lo stato effettivo delle aree edificabili precedente la L.R. 21/2003, che blocca la costruzione di nuova edilizia residenziale, e individuare, quindi la volumetria non realizzata e vietata dal programma di mitigazione del rischio Vesuvio, che vorrebbe invertire la tendenza di crescita della densità residenziale, è necessario considerare la quantità di suolo già vincolato dalla pianificazione sovraordinata.

La pianificazione sovraordinata

Sull’edificabilità dei suoli sono intervenuti anche strumenti sovraordinati che sono qui sinteticamente riportati in funzione del loro rapporto con l’area vesuviana e l’oggetto di analisi in questione:

- *I piani stralcio delle Autorità di Bacino: Sarno e Nord-Occidentale*

In aree dove sono possibili danni alle vite umane, ai beni immobili e alle risorse ambientali non riproducibili, a causa di alcuni eventi calamitosi (frane, esondazioni, erosione costiera, desertificazione, ecc.) o attività antropiche, in particolari condizioni rilevate di rischio elevato o molto elevato, sono vietati interventi di nuova edificazione, non ammessi neanche come delocalizzazione ai sensi della stessa legge n. 219/1981 nel caso in cui comportino aumento dei livelli di rischio al di sopra della soglia di rischio definita “accettabile”.

- *Il Piano Territoriale Paesistico del Vesuvio*

Il PTP del Vesuvio dispone norme legate a zone omogenee, che ripartiscono il territorio di competenza sia da un punto di vista estetico e naturalistico che funzionale, considerando la presenza di attività industriali e portuali.

Il piano vieta «qualsiasi intervento che comporti incremento dei volumi esistenti» (art.11 comma 4), fatta eccezione, in alcuni ambiti, per edifici riservati a servizi pubblici e per adeguamenti a servizio di attività rurali.

- *Piano del Parco*

Nel 1991 sono istituiti nella regione Campania due parchi nazionali: quello del Cilento-Vallo di Diano (100.000 ha) e quello del Vesuvio (Aversano, 2003), mirato a tutelare anche i beni artistici e archeologici dell’area cingente il cratere, in un raggio di poco più di 6 km e per un’estensione di 8.482 ha circa.

Il piano individua, all’interno dell’area vesuviana, tre ambiti paesaggistici omogenei con diverse vocazioni produttive da considerare nel coordinamento della programmazione complessa:

ZONA INTERNA SETTENTRIONALE	ZONA INTERNA ORIENTALE	ZONA COSTIERA
Cercola	Boscoreale	Ercolano
Massa di Somma	Boscotrecase	Pompei
Pollena Trocchia	Ottaviano	Portici
San Sebastiano al Vesuvio	San Giuseppe Vesuviano	San Giordina Cremano
Sant’Anastasia	Terzigno	Torre Annunziata
Somma Vesuviana	Trecase	Torre del Greco

La nuova edificazione è ammessa nell'ambito di una riqualificazione e solo come compensazione di volumi trasferiti da altre zone (N.T.A., p.7), mediante cui si vuole «riordinare il sistema delle aree di recente urbanizzazione, caratterizzate da tipologie insediative di tipo estensivo e a bassa densità, puntiformi e per piccoli nuclei, che hanno generalmente utilizzato i tracciati storici di crinale e di alveo e che insistono, in molti casi, su aree vulnerabili dal punto di vista idrogeologico» (N.T.A., p.11) per favorire un riordino dello spazio edificato.

Il Piano, ai sensi dell'art.12 della L.394/91, suddivide il territorio del Parco in zone a diverso grado di tutela e protezione, con riferimento alle seguenti categorie:

- zone A di *Riserva integrale*;
- zone B di *Riserva generale orientata*;
- zone C di *Protezione*;
- zone D di *Promozione economica e sociale*.

In zona C, adeguato lo strumento urbanistico comunale, sono consentiti interventi di riqualificazione mediante demolizione e ricostruzione da parte di imprenditori agricoli, con un incremento massimo del 20% di SUL, unitamente ad altre prescrizioni come un'altezza massima di metri 6, in aree che non siano ad alto rischio idrogeologico o vulcanico o vincolate ai sensi della L. 1089/1939¹⁷. Sono escluse costruzioni di serre. In caso di mancato adeguamento dello strumento urbanistico comunale si escludono gli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica.

In zona D si consentono interventi simili per funzioni turistico-ricettive, unitamente al divieto del cambio di destinazione in usi residenziali.

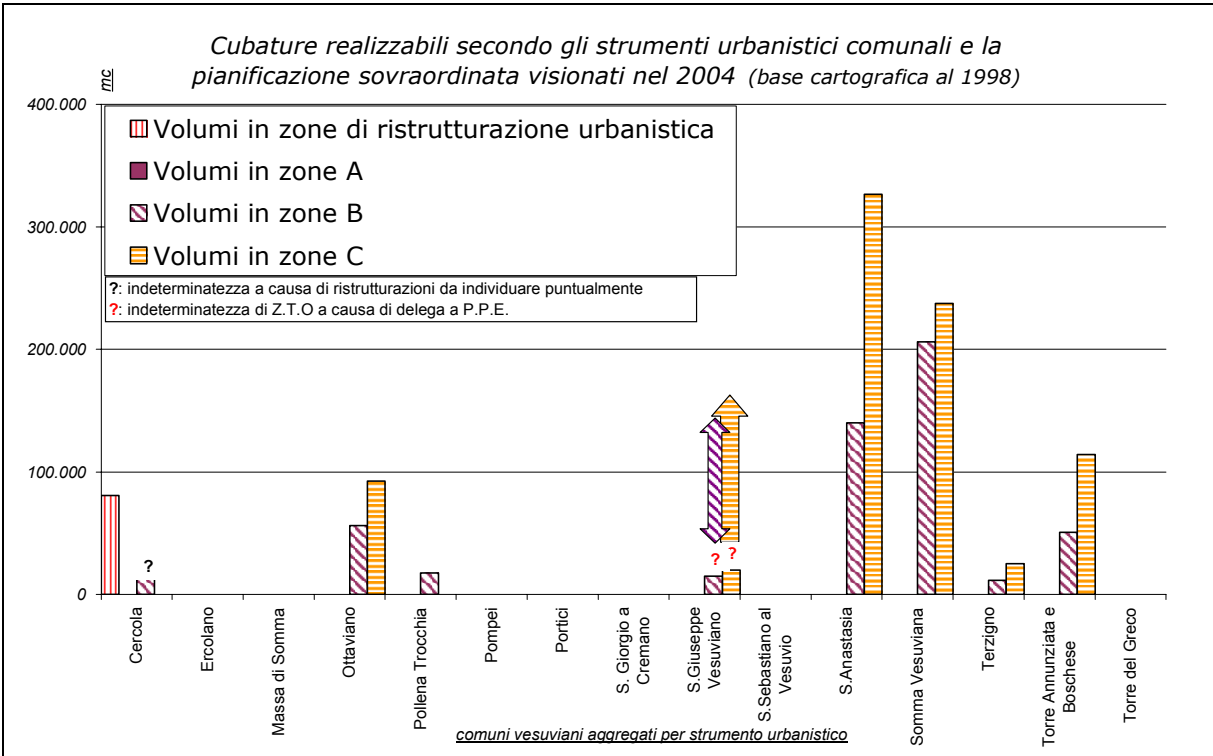
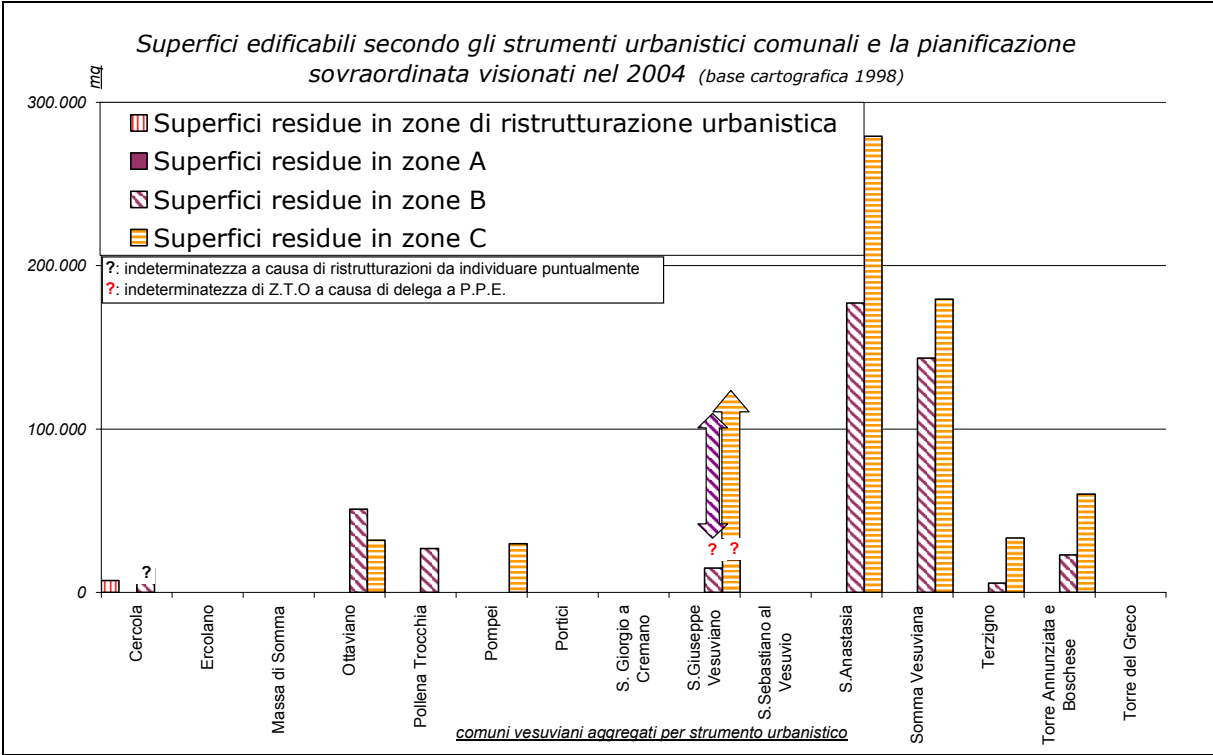
- PTCP

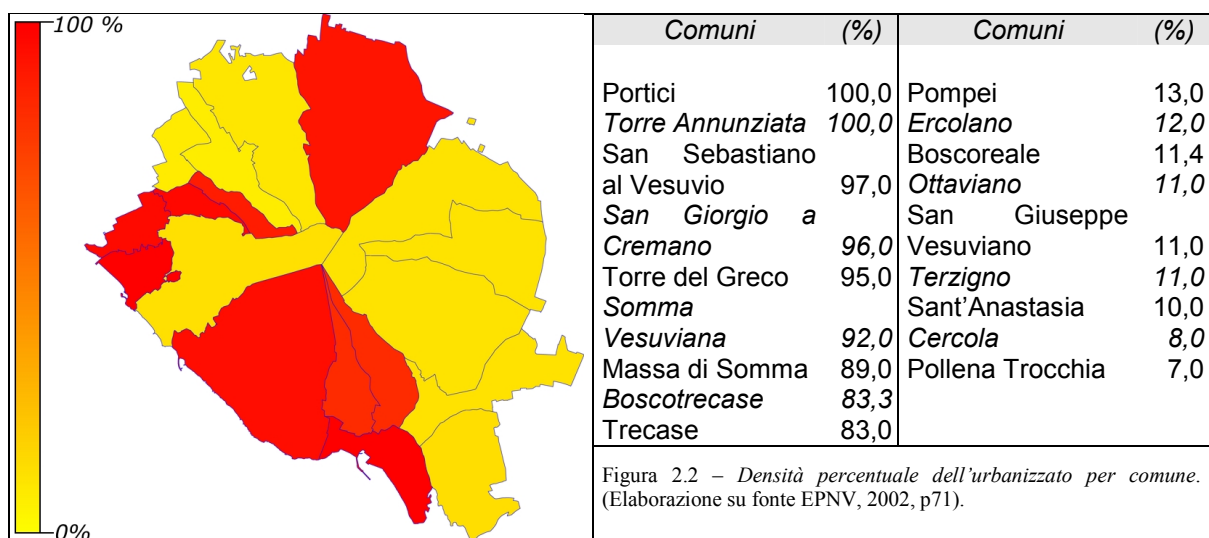
Il PTCP propone interventi di edilizia residenziale pubblica in aree da “densificare” (pari a 50.000 stanze per l'area giuglianese, 30.000 in quella nolana e 20.000 tra Acerra e Pomigliano), coerentemente col programma di “decompressione insediativa” in “zona rossa” che, però, non quantifica il numero di residenti da delocalizzare.

In effetti, nel programma “Vesuvia” di cui si parlerà in seguito, coerentemente all'aggiornamento del piano di emergenza, l'unico dato numerico è l'intenzione di giungere a rendere accettabile la previsione eruttiva a 48 ore, per ridurre la probabilità di falso allarme; la connessione tra il dato numerico di 100.000 residenti da delocalizzare affinché ciò sia possibile è, solo ed esclusivamente, emerso dai media (stampa e televisione). Ciò significa che, se per il raggiungimento dell'obiettivo suddetto fosse necessario ridurre ulteriormente la popolazione dei diciotto comuni, da quanto emerge dalle previsioni del PTCP di Napoli, a meno di varianti, o si demanderà a soluzioni individuali o si incentiverà la delocalizzazione in altre province campane.

Quadro sinottico dello stato di edificabilità dei suoli rapportato allo stato di fatto

Dalla rassegna degli strumenti urbanistici, vigenti al 2004 nei diciotto comuni in “zona rossa”, sono emersi atteggiamenti diversi nei confronti del pericolo vulcanico che, in molti casi, non è stato considerato dalla pianificazione ordinaria.





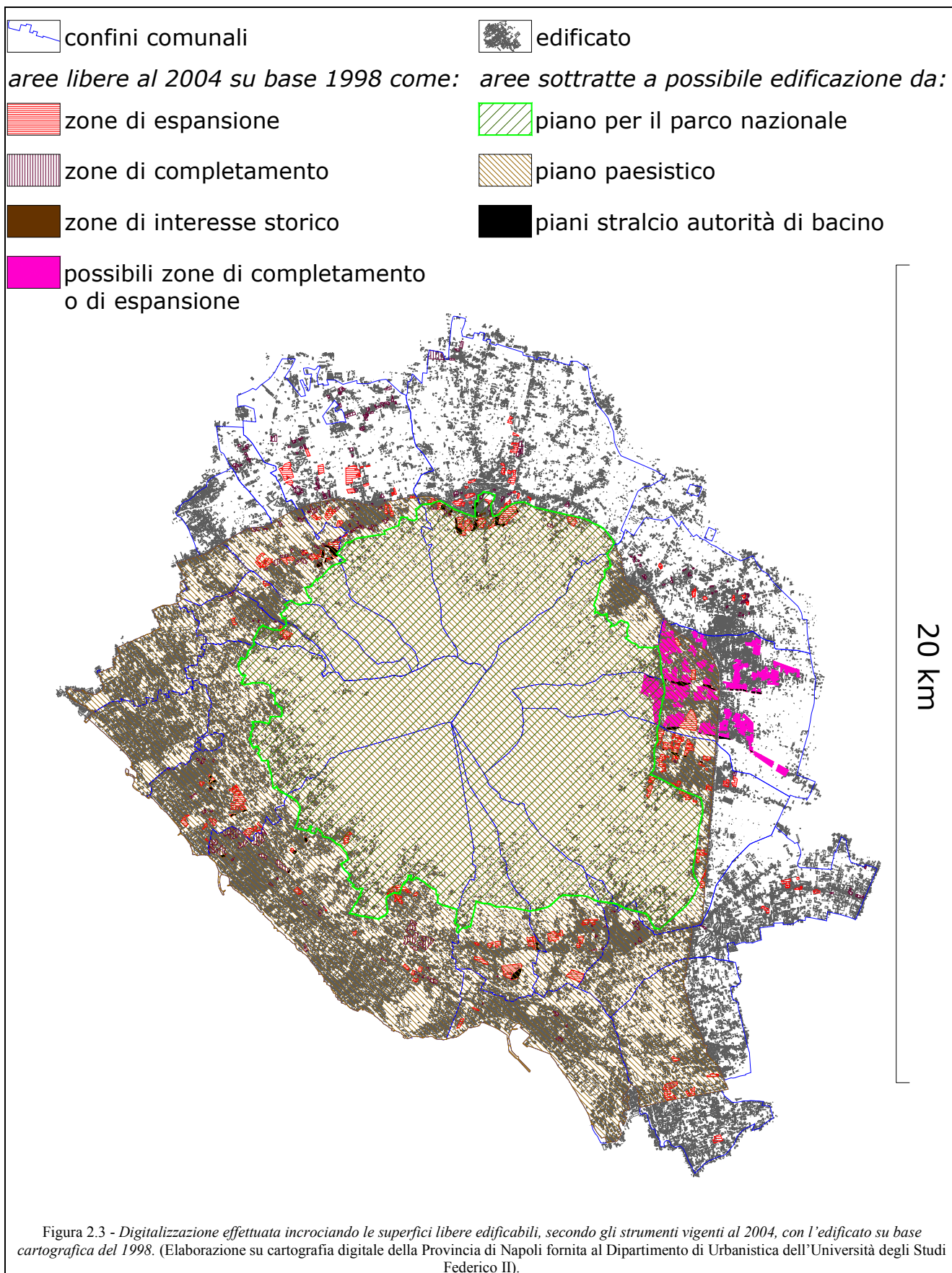
Si stimano all'incirca, escludendo i vincoli della pianificazione sovraordinata, superfici residue edificabili al 1998, considerando gli strumenti comunali vigenti al 2003 (visionati nel 2004), pari a 3.606.000 mq, con una cubatura di 4.845.000 mc; ma, considerando i vincoli del Piano Territoriale Paesistico (approvato nel 1995), del Piano del Parco Nazionale del Vesuvio (dopo l'istituzione nel 1991, l'Ente Parco nasce nel 1996) e dei piani stralcio delle Autorità di bacino del Sarno e Nord-Occidentale (adottati nel 2002), si ottiene una sostanziale riduzione dei suoli edificabili, precedente l'intervento della Regione, che porta la superficie suddetta a 1.021.463 mq¹⁸, cui corrispondono 1.371.585 mc; quindi l'incremento di vani associato, aumenta l'offerta abitativa da accogliere almeno 14.000 persone¹⁹ (escludendo gli ipotizzati circa 7.000 vani dai P.P.E. di San Giuseppe Vesuviano).

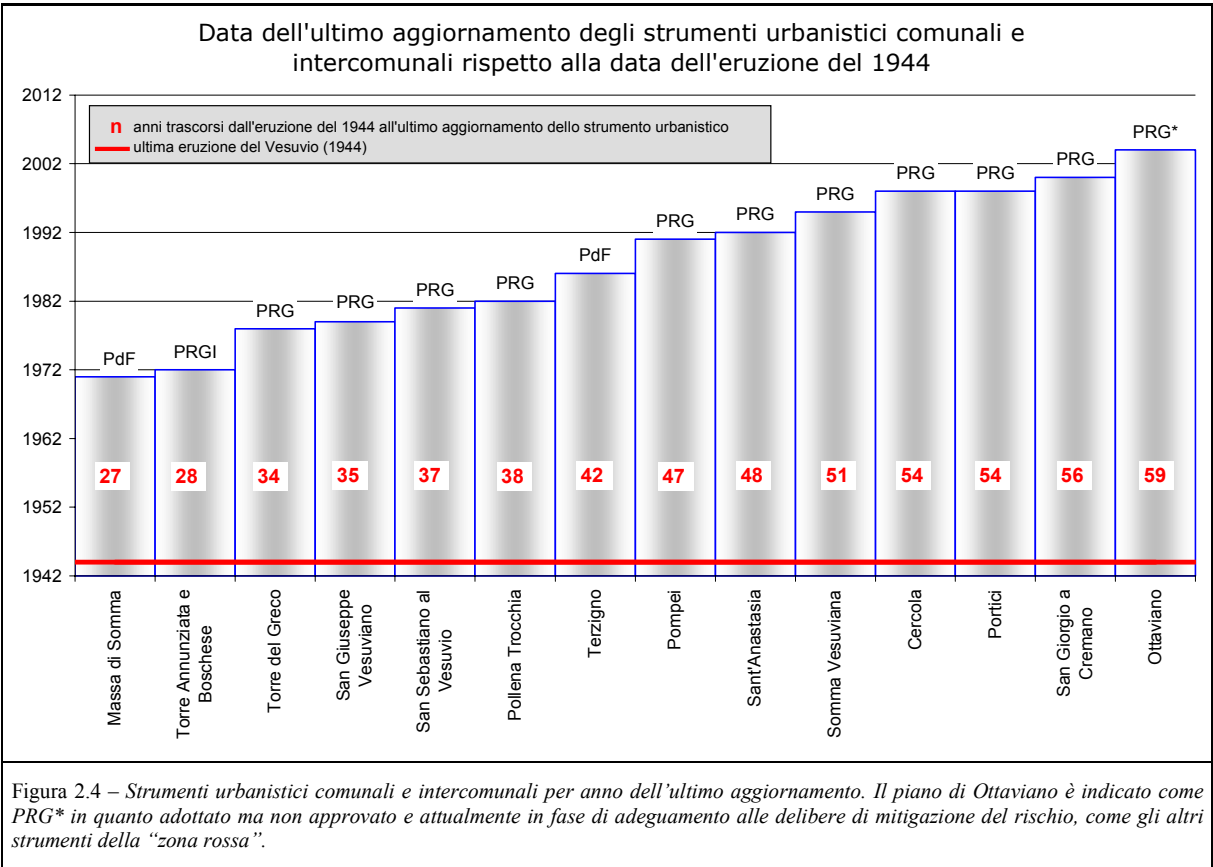
In merito allo stato di fatto è stata stimata la superficie urbanizzata rapportata alle rispettive estensioni comunali (EPNV, 2002, p.71), evidenziando le aree di maggiore criticità connesse agli eccessivi carichi antropici, anche se è opportuno ricordare che la diversa conformazione dei confini comunali induce forti variazioni in tale indicatore, specie se si considera che sono comparati comuni esclusivamente costieri ad altri a morfologia più variabile, comprendenti la costa e parte del cratere del vulcano (vedi fig. 2.2).

Guardando alle aree libere residue dai processi avviati dagli strumenti urbanistici comunali, in fig. 2.3 sono evidenziate le superfici libere in zone di espansione, di completamento e d'interesse storico, cui sono stati sovrapposti i vincoli della pianificazione sovraordinata²⁰; si notano le maggiori densità abitative della fascia costiera e una tendenza, a volte assecondata dagli strumenti urbanistici, ad un'espansione unificante gli agglomerati dell'area vesuviana interna.

Va sottolineato che l'apparente incompatibilità temporale tra la base cartografica del 1998 e le adozioni dei piani stralcio delle Autorità di bacino, la cui vigenza è successiva alla base stessa, non ha alcun peso pratico da un punto di vista di quantità di superfici sottratte alla facoltà di edificare, poiché il contenuto informativo, esposto nel presente lavoro, in merito all'edificato esistente, coincide con quello utilizzato dai redattori dei piani stralcio proprio a seguito dei dissesti idrogeomorfologici del 1998, descritti nel capitolo seguente.

Si precisa, inoltre, che in base ai dati a disposizione non è possibile stimare quanti vani, tra quelli previsti, siano in fase di realizzazione, prima dell'entrata in vigore del suddetto divieto; ma, da un'analisi della rassegna stampa, emergono non più di 200 vani concessi dall'annuncio del blocco alla sua approvazione²¹. Si deduce che, negli ultimi 50 anni, la tendenza è stata quella non di frenare, ma, semmai, di attrarre la popolazione verso la zona vesuviana, assecondando la forte domanda abitativa dell'area napoletana, come dimostrano chiaramente le impostazioni del dimensionamento di alcuni degli strumenti analizzati e brevemente schematizzati.





Nel valutare le azioni dei vari attori nel contesto la complicità delle amministrazioni comunali e dei PRG approvati in passato, per quanto concerne l'attuale condizione critica, è evidente, specie se si rapporta l'edificato esistente alle ordinanze di demolizioni emanate: 7.115 corrispondenti a oltre 45.000 vani²², pari quindi all'6,2% dei vani totali (725.135 – ISTAT 2001); ma anche se fossero 50.000 non supererebbero il 7%. Ricordando le problematiche sociali codificate da Mary Douglas²³ nell'associare colpe ad una comunità a rischio, sono quindi evidenti le responsabilità diffuse che hanno prodotto l'attuale condizione di insostenibilità e che, in questo caso, fanno ricadere la maggiore colpa sulle istituzioni e, relativamente agli strumenti sovradimensionati, anche sui tecnici. Da quanto emerso, è sicuramente da respingere, per evidenti motivi etici, un possibile atteggiamento che imputerebbe la condizione di crisi unicamente agli abitanti dell'area, in quanto, secondo le stime effettuate, più del 90% di loro avrebbe operato le proprie scelte all'interno di un contesto, in cui va incluso anche il governo nazionale, che le favoriva.

Ad avvalorare quanto detto e a rendere lo stato delle cose ancora più preoccupante sono i dimensionamenti dei piani, incompatibili per comuni alle falde di un vulcano attivo, comunque approvati dalla Regione²⁴, nonostante il problema fosse evidente già ai tempi della redazione degli strumenti stessi. Praticamente tutti i piani e programmi in questione sono stati, infatti, approvati dalla Regione che ha ricevuto il trasferimento delle funzioni amministrative in materia urbanistica, come le altre regioni a statuto ordinario, mediante il DPR del 15 gennaio 1972, n.8.

Le responsabilità sembrano oggi riconosciute dagli stessi soggetti istituzionali che cercano quindi di cambiare rotta cooperando nel programma di mitigazione di medio-lungo termine "Vesuvia", descritto nel paragrafo successivo.

La pianificazione e la programmazione nel settore del rischio Vesuvio

Per meglio comprendere le origini e le basi argomentative del programma “Vesuvia” in corso, è opportuno, innanzitutto, evidenziare le caratteristiche principali dei provvedimenti che tale programma hanno preceduto o preannunciato.

Il piano nazionale di emergenza della Protezione Civile

Il piano di emergenza della Protezione Civile vigente risale al 1995 e considera, come evento massimo atteso, le caratteristiche eruttive simili a quelle del 1631, anno dell’ultimo evento disastroso, di tipo sub-pliniano, della storia vesuviana.

L’operatività delle azioni da intraprendere è scandita dalle anomalie di uno o più segnali premonitori chimici e fisici che, continuamente monitorati, sono associati, in base alla numerosità, ad una gravità di allarme e, quindi, ad una fase più o meno emergenziale. «Variazioni significative rispetto al “fondo” della sismicità, deformazioni, gravimetria, temperature e composizione delle fumarole devono essere considerate per la valutazione dei vari livelli di allarme», a partire dal livello della normale attività vesuviana, caratterizzante il vulcano dai primi anni ’70 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, 1995, p.21).

«Dalla Comunità Scientifica è stata individuata l’area soggetta ad alto rischio che corrisponde ai 18 comuni citati nel decreto istitutivo della Commissione n.516 del 9/8/1993». I comuni ricadenti nelle due zone rosse costiere «dovranno, al momento dell’attuazione della II e III fase del piano nazionale, abbandonare le aree in maniera prioritaria e definitiva. [...] Susseguentemente l’allontanamento dovrà effettuarsi per le zone arancioni interne» mentre il comune di Pompei è l’ultimo comune da evacuare (ib., p.64).

Successivamente tutti i 18 comuni, precedentemente elencati, verranno ritenuti egualmente ad elevato rischio e, quindi, inscrivibili nella “zona rossa”, come è oggi nota e rappresentata in fig. 2.5.

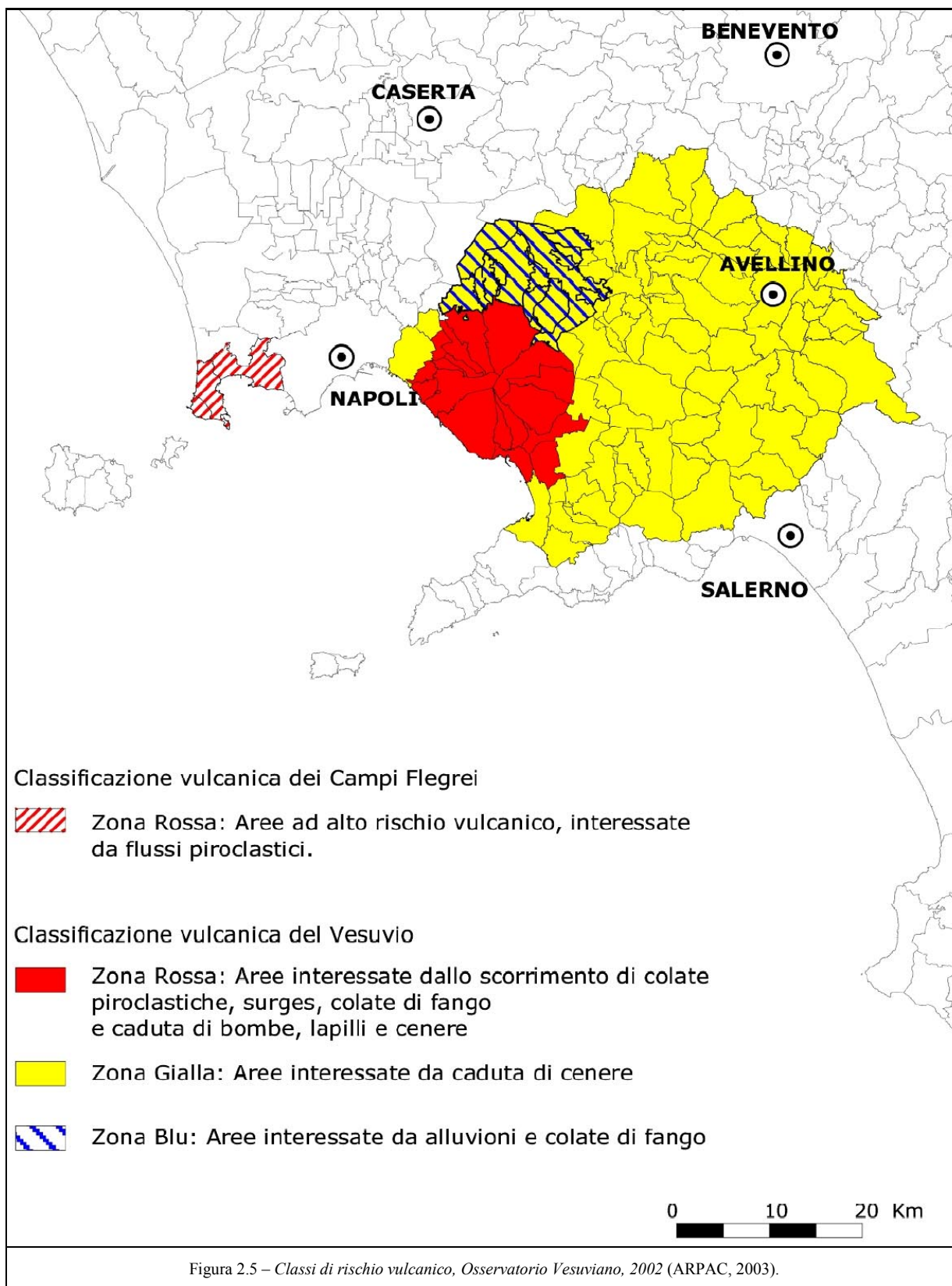
A causa delle 586.417 persone, esposte ad elevato rischio eruzione, presenti ai tempi di redazione del piano di emergenza nazionale, ci s’impone di prevedere 14 giorni prima l’evento eruttivo esplosivo, facendo seguire, al crescere dei segni precursori osservati dal comportamento del massiccio vulcanico, le diverse fasi operative. Per mettere in salvo la popolazione si redige una “Carta dei gemellaggi” in cui sono individuate le regioni italiane che dovranno ospitare i cittadini dei comuni vesuviani, ripartendo le popolazioni dei singoli centri in diciotto regioni (eccetto la Campania praticamente tutte tranne il Trentino Alto Adige).

«Il piano d’emergenza nazionale prevede l’esodo scaglionato della popolazione in un arco di sette giorni. Da questo punto di vista sarà molto difficile assegnare alla popolazione un turno per allontanarsi dall’area dopo la diffusione di un allarme vulcanico, nonostante sussista un confortante²⁵ dato di previsione che stima in 14 giorni il tempo intercorrente fra allarme ed eruzione. Presumibilmente, invece, l’evacuazione della popolazione avverrà in maniera spontanea e continuativa ventiquattro ore su ventiquattro e forse già nel momento in cui si avvertiranno sussulti sismici frequenti» (Città di Portici – Ufficio protezione civile, 2004, p.13).

Nonostante la precedente considerazione, abbastanza realistica, le 18 amministrazioni comunali sono tenute a suddividere i propri territori in aree da evacuare in maniera scaglionata nell’arco di una settimana; nell’esempio citato del comune di Portici, sono state individuate sedici zone omogenee riaggregate in sette partenze (ib., p.28).

Aspramente criticato fin dalla sua presentazione, il sistema dei gemellaggi si fonda su ipotesi poco realistiche, escludenti l’effetto generato dalla paura a seguito delle prime evacuazioni, e basate su un sibillino «effetto demoltiplicatore rispetto ai valori critici di destabilizzazione del

sistema sociale» (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, 1995, p.67); quasi come se la diaspora per l'Italia della popolazione vesuviana, temporanea in maniera non immediatamente quantificabile, fosse garanzia di minimizzazione degli squilibri sociali.



In merito al rapporto con la pianificazione ordinaria comunale, «il piano è da considerarsi non statico, ma dinamico e soggetto quindi ad aggiornamenti continui, che dovranno essere via via recepiti dai piani comunali, anch'essi quindi soggetti a continue modifiche» (ib, p.62). Una tale affermazione, estrapolata dal Piano di emergenza nazionale, è puramente ideologica, non stabilisce una tempistica, ma delinea una condizione efficiente imponendola, per l'impossibilità di fornire garanzie in merito agli usi del suolo, neanche per pochi anni, anche a causa di possibili variazioni sovraordinate da recepire incondizionatamente: si obbliga a variare l'assetto ordinario per migliorare l'efficienza dell'evacuazione in condizioni straordinarie. È evidente l'esigenza di regole più chiare che siano in grado di governare le trasformazioni territoriali, finalizzandole alle esigenze che di volta in volta si presentino, ma garantendo anche un assetto di riferimento a lungo termine, come si dirà nell'ultimo capitolo del presente lavoro.

Nell'aggiornamento del Piano di emergenza si sta cercando di costruire un modello che, non solo in base alla numerosità delle anomalie dei segnali precursori, ma anche in relazione al tipo di segnale, cerca di individuare verso quale tipo di eruzione il vulcano evolve: non si ipotizza a priori l'evento massimo, ma si individua per fasi successive cui corrispondono, comunque, diversi scenari di allerta. I fattori qualitativi sono quindi inseriti in un modello probabilistico per caratterizzare sia l'evento massimo atteso che le fasi operative del piano di emergenza. Nel modello rientrano, opportunamente elaborate, serie di dati provenienti da registrazioni relative al Vesuvio, ad altri vulcani di tipo esplosivo e a tutti gli altri esistenti nel mondo, relazionate agli esiti del continuo monitoraggio sul vulcano (Marzocchi, Sandri, Gasparini, Newhall, Boschi, 2004).

Una delle principali conclusioni del lavoro in corso, per l'aggiornamento del piano di emergenza, è l'aver quantificato, secondo l'ipostazione del piano vigente, una probabilità del 90% circa di falso allarme, a causa dell'eccessiva pretesa di anticipo, rispetto all'evento atteso, nel prevedere l'eruzione. Si è infatti stimato, utilizzando il modello semplicemente indicato, in quanto non centralmente oggetto del presente lavoro, una probabilità accettabile di falso allarme per una previsione a 48 ore di anticipo, tempo incompatibile con le attuali presenze di residenti da evacuare dalla "zona rossa".

È tecnicamente fissato, secondo le modalità delineate, un obiettivo da raggiungere che implica una decompressione demografica della popolazione vesuviana, la cui quantificazione non è esplicitata in alcun documento ufficiale regionale, ma, come ricordato precedentemente, è emersa la cifra di 100.000 residenti da delocalizzare, esclusivamente da stampa e televisione.

Da quanto esposto, dal gennaio 2002, con l'approvazione delle "Linee guida per la pianificazione territoriale regionale", è manifesto l'intento di non utilizzare un approccio esclusivamente emergenziale, ma, anzi, soprattutto preventivo; la politica regionale ribadisce l'attenzione al tema della pericolosità vulcanica con un approccio integrato e un'ottica di tipo incrementale, coerentemente all'aggiornamento del piano di emergenza, predisponendo, così, atti di programmazione orientati a "correggere" le inaccettabili cifre provenienti dal vigente piano di emergenza.

La ricostruzione brevemente presentata costituisce le fondamenta su cui si basa il programma di mitigazione del rischio vulcanico "Vesuvia", nato anche per migliorare l'efficacia di evacuazione in caso di evento disastroso e direttamente influenzante le trasformazioni territoriali e la pianificazione ordinaria; per tali ragioni il provvedimento risulta paragonabile, come si dirà in seguito, ad atti di programmazione settoriale di tipo strategico, finalizzati alla risoluzione di obiettivi specifici, ma, inevitabilmente, interferenti con atti ordinari di governo del territorio.

Il programma “Vesuvia”

Le radici del programma “Vesuvia” si fondano sul concetto di “decompressione insediativa” che, più volte richiamato, comincia a delinearsi, per l’ambito in questione, in una ricerca universitaria denominata “Progetto Rischio Vesuvio”. In tale studio il decremento della presenza di popolazione in “zona rossa” si collega ad una ristrutturazione profonda del territorio in questione, «in termini di riqualificazione dell’esistente e di sostenibilità ambientale, in modo da creare i presupposti per gestire con maggiore efficacia l’emergenza, attraverso l’attivazione di pratiche di riqualificazione urbana, di valorizzazione delle risorse esistenti, di miglioramento delle dotazioni infrastrutturali, di risanamento del patrimonio ambientale» (Regione Campania, 2002, p.34).

Sebbene siano manifeste alcune intenzioni in vari documenti ufficiali (tra cui il “Primo Rapporto Ambientale” dell’Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale in Campania – ARPAC), il primo atto istituzionale, legittimante i principi basilari del programma, è costituito dalle Linee Guida del Piano Territoriale Regionale (PTR) della Campania²⁶, in cui si cita la suddetta ricerca evidenziando alcuni punti fermi per intraprendere una politica di mitigazione del rischio vulcanico nell’area vesuviana:

- la stima della soglia dimensionale della popolazione da trasferire è un’operazione complessa che è possibile definire solo in relazione ad una concreta politica di piano di tipo strategico;
- sul consenso si dovranno fondare indirizzi di strategie delocalizzative, fondate, giustificate da ragioni di carattere quantitativo e qualitativo, argomentabili in base alle concrete condizioni del contesto;
- sarà previsto un programma di incentivazione al trasferimento graduale ed organizzato di popolazione, da limitare all’interno del territorio regionale, combinando la riqualificazione delle aree degradate e la piena occupazione del patrimonio abitativo sottoutilizzato²⁷ e definendo priorità, in rapporto alle caratteristiche sociali, in funzione delle condizioni dell’area di provenienza;
- si prevede la riqualificazione dell’area di provenienza, per aprire la strada all’incremento del turismo culturale e ad una migliore fruizione del Parco Nazionale del Vesuvio.

L’approccio di tipo consensuale è giustificato dall’osservazione di una dinamica demografica post-eruttiva crescente, «quasi ad attestare un’accettazione di convivenza col rischio vulcanico oppure una volontà di oblio o un’involontaria rimozione» che, plausibilmente, indurranno «una forte resistenza ad eventuali ipotesi migratorie permanenti, sì da frapponere gravi ostacoli popolari (e, forse, politici) a delocalizzazioni (insediative, produttive) che non siano fortemente convincenti, concordate e sostenute da condizioni di indubitabili convenienze economiche ed ambientali per i soggetti interessati» (ib.).

Da quanto sinteticamente esposto emergono le connessioni tra programma “Vesuvia” e lavoro di redazione del PTR, di cui il programma è parte integrante e, in quanto azione prioritaria, viene avviato prima dell’adozione dello strumento di pianificazione regionale e precedentemente all’approvazione della legge L.R. n. 16 del 22 dicembre 2004 recante il titolo “Norme sul governo del territorio”.

L’avvio del programma avviene mediante delibere di Giunta Regionale che, in conformità alle Linee guida del PTR, confluiscono, in parte, in una Legge Regionale (L.R. 21 del 10-12-2003) in cui si formalizza il ruolo della Provincia di Napoli quale ente incaricato alla redazione del Piano Strategico Operativo per l’area vesuviana.

Per cercare di chiarire il processo di genesi della complessa struttura regolativa venutasi a creare si schematizzano di seguito i principali provvedimenti normativi regionali (Delibere di Giunta, Legge Regionale 21/2003, Decreti Dirigenziali), promossi per le finalità del programma di mitigazione del rischio vulcanico.

Provvedimenti normativi della Regione Campania in merito al programma “Vesuvia”

I principali provvedimenti normativi, regolanti la prima fase del programma “Vesuvia”, sono raggruppabili in relazione alla tipologia del documento prodotto e alla data di approvazione.

- *Delibera di Giunta 4459 del 30-09-2002 pubblicata sul BUR 31 del 24-12-2002.*

Si approvano le “Linee guida per la pianificazione territoriale regionale (P.T.R.)” costituenti, fino all’adozione del P.T.R. e all’entrata in vigore della legge contenente le norme per il governo del territorio, norme di indirizzo per la pianificazione territoriale regionale e provinciale.

- *Delibera di Giunta 019 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

È approvato lo schema di disegno di legge “Norme sul divieto di espansione dell’edilizia residenziale nelle zone a rischio vulcanico dell’area vesuviana” che obbliga i Comuni in “zona rossa” ad adeguare, mediante apposite varianti, gli strumenti urbanistici generali ed attuativi vigenti e vieta il rilascio di titoli edilizi abilitanti la realizzazione di interventi finalizzati all’incremento dell’edilizia residenziale in “zona rossa”.

- *Delibera di Giunta 2139 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Si approva l’“Articolazione dell’indirizzo strategico sul Rischio Vulcanico” (P.T.R.) in cui si delinea il programma “Vesuvia” in termini di repressione dell’abusivismo edilizio, indicazione delle somme disponibili da destinare agli incentivi per l’acquisto della prima casa, al fine di ridurre l’alta densità abitativa nelle aree a rischio eruzione, riconversione funzionale, opportunità di costituzione di una Società di Trasformazione Territoriale, politiche della mobilità, sensibilizzazione, sperimentazione di progetti pilota e recupero dei centri storici.

- *Delibera di Giunta 2140 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Il bando misura 2.2 per l’area del P.I. “Pompei - Ercolano e Sistema archeologico Vesuviano” è prioritario e deve dare priorità ai progetti che prevedono riconversioni da residenziali a commerciali, artigianali, per la piccola ricettività turistica e per servizi turistici.

- *Delibera di Giunta 2142 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Il progetto afferente la Misura 2.3, “animazione e sensibilizzazione” nel PI Grande Attrattore “Pompei – Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano” (€ 165.000,00) dev’essere coerente con gli obiettivi di mitigazione e governo del rischio vulcanico, in particolare rischio Vesuvio, con attenzione al recupero della cultura dei luoghi.

- *Delibera di Giunta 2143 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Si prende atto del “Protocollo d’Intesa” per la riduzione del Rischio Vulcanico come motore di sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile del territorio vesuviano, sottoscritto in data 12.03.2003 dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Presidente della Regione Campania.

- *Delibera di Giunta 2144 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Si adotterà un provvedimento per l’emanazione di un Bando (€ 92.962.241,84) che prevedrà agevolazioni per le Cooperative o Imprese edilizie che realizzino nuove costruzione o interventi di recupero edilizio nei Comuni al di fuori della “zona rossa” vesuviana e che assegnino in proprietà o in locazione gli alloggi medesimi a nuclei familiari provenienti dai territori a rischio Vesuvio.

- *Delibera di Giunta 2145 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Per l'acquisto della prima abitazione al di fuori della "zona rossa" ogni famiglia (che sia residente da almeno 5 anni in uno dei 18 comuni, con cittadinanza italiana, non titolare del diritto di proprietà, nuda proprietà, usufrutto, abitazione o godimento di un immobile idoneo alle proprie esigenze familiari su tutto il territorio regionale, senza precedenti agevolazioni in materia di edilizia agevolata, percettore di reddito annuo imponibile complessivo del nucleo familiare non superiore a € 25.000,00 per il 2002) può chiedere al più € 30.000,00 o il 30% dell'importo risultante dall'atto di compravendita.

Tra le condizioni da rispettare l'immobile acquistato non potrà essere alienato o locato per 10 anni decorrenti dalla data dell'atto di compravendita e il beneficiario si impegnerà a non ristabilire la propria residenza in uno dei 18 Comuni, pena la restituzione del contributo concesso.

- *Delibera di Giunta 2146 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Si istituisce l'Assemblea dei Sindaci per la mitigazione del rischio Vesuvio, avente il compito di valutare, scegliere, programmare, approvare interventi di interesse generale, da controllare anche in fase di attuazione, in sinergia con la Regione e le altre Amministrazioni interessate, tali che possano incidere nel processo di riqualificazione edilizia, urbanistica, ambientale e sociale compatibile con il rischio vulcanico.

Il Presidente è l'Assessore regionale all'Urbanistica, mentre gli altri componenti i 18 Sindaci dei Comuni, i rappresentanti, appositamente delegati, dell'Amministrazione Provinciale di Napoli e dell'Ente Parco del Vesuvio.

S'istituisce il Forum del Partenariato economico-sociale, quale organo consultivo permanente.

- *Delibera di Giunta 2147 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Si approva il progetto sperimentale Boscoreale per ridurre il peso abitativo degli insediamenti in località Passanti Scafati e Villa Regina e si auspicano e si sostengono progetti simili in "zona rossa".

- *Delibera di Giunta 2148 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

I fondi ex art.11 della legge 431/98, a decorrere dal 2005, andranno in contributi fuori dalla zona ad elevato rischio Vesuvio, seguendo i nuclei familiari che si allontanano dai 18 comuni.

- *Delibera di Giunta 2149 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.*

Si approva il "Protocollo di Intesa tra la Regione Campania e l'Ente Parco Nazionale del Vesuvio in materia di repressione dell'abusivismo edilizio", garantendo, per il primo anno di attuazione, € 2.000.000; analogo stanziamento sarà previsto, in via programmatica, per i prossimi 15 anni.

- *Delibera di Giunta 2317 del 11-07-2003 pubblicata sul BUR 37 del 11-08-2003.*

Il bando per i recuperi di edifici danneggiati da eventi disastrosi (€ 92.962.241,84) esclude recupero o nuova costruzione localizzati nei territori che ricadono nella "zona rossa", agevola le Cooperative o Imprese edilizie che realizzino alloggi di nuova costruzione o interventi di recupero edilizio da assegnazione in proprietà o in locazione a nuclei familiari residenti da almeno cinque anni in uno dei 18 Comuni a rischio elevato.

- *Delibera di Giunta 039 del 30-09-2003 pubblicata sul BUR 46 del 02-10-2003.*

Si approva l'allegato DDL "Disposizioni urgenti in materia di sanatoria degli abusi edilizi" con cui la Regione supporta il Comune nell'espletamento delle funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, e di repressione dell'abusivismo edilizio.

- *Delibera di Giunta 2827 del 30-09-2003 pubblicata sul BUR 46 del 02-10-2003.*

Mediante integrazione alle linee guida per la pianificazione regionale in materia di sanatoria degli abusi edilizi, si approva la non ammissibilità di sanatoria per le opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti, con esclusione delle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, per le quali sia stata presentata domanda di rilascio di titolo edilizio in sanatoria ai sensi e nei termini previsti dalle disposizioni di cui al capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

- *Delibera di Giunta 2828 del 30-09-2003 pubblicata sul BUR 46 del 02-10-2003.*

Si dà mandato a due avvocati per la proposizione, dinanzi alla Corte Costituzionale, della questione di legittimità costituzionale, ad intervenuta entrata in vigore del decreto-legge del 29.09.2003, recante "Misure per la riqualificazione urbanistica ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali" e, laddove i nominati difensori e procuratori lo ritengano opportuno, per la richiesta alla Corte Costituzionale di adottare la procedura ex lege 5.06.2003, n. 131, che ha modificato l'art. 35 della legge 11.03.1953, n. 87.

- *L.R. 21 del 10-12-2003 pubblicata sul BUR 59 del 15-12-2003.*

Si approvano in Consiglio Regionale i provvedimenti inerenti il programma "Vesuvia" (approvati dalla Giunta il 14 luglio 2003). Gli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni non possono consentire l'aumento dei volumi abitabili e dei carichi urbanistici ed è vietato alle amministrazioni competenti assumere provvedimenti comportanti incrementi delle edificazioni a scopo residenziale. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la provincia di Napoli, d'intesa con la regione e con i comuni in "zona rossa", provvede alla redazione di un piano strategico operativo da approvare in Consiglio regionale, al fine di determinare e definire:

- le aree e gli insediamenti da sottoporre a programmi di interventi e di opere finalizzate alla decompressione della densità insediativa, al potenziamento e miglioramento delle vie di fuga e alla rifunzionalizzazione in favore delle attività produttive, turistico ricettive, terziarie ed attrezzature pubbliche e di interesse pubblico;
- le eventuali possibilità di attuazione di interventi compensativi, nelle aree e per gli interventi già destinati negli strumenti urbanistici vigenti a scopo residenziale, nell'ambito degli obiettivi per la eliminazione di case ed insediamenti malsani, degradati o comunque per processi di riqualificazione urbana, purché non comportanti pesi residenziali aggiuntivi incompatibili con le finalità della presente legge.

Nei comuni in "zona rossa" è consentito, in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, il mutamento di destinazione d'uso degli immobili residenziali da adibire all'esercizio di attività produttive, commerciali, turistico-ricettive o di pubblica utilità; ma è vietato, in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, ogni mutamento di destinazione d'uso che comporti l'utilizzo a scopo abitativo.

- *Decreto Dirigenziale 503 del 12-03-2003 pubblicato sul BUR del 20 26-04-2004.*

Si prende atto che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha provveduto ad apposito impegno per la somma di € 180.000 (nota n. 359 del 25/02/2004).

- *Delibera di Giunta 3813 del 22-12-2003 pubblicata sul BUR 20 del 26-04-2004.*

Si raddoppia la spesa in € 360.000,00 (anziché di € 180.000,00) per lo svolgimento della gara, di cui al bando per lo studio di fattibilità per la costituzione di una STT (€

180.000,00 a carico della Regione Campania, delibera 2141/03 e € 180.000 a carico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Saranno nominati due rappresentanti della Regione Campania previsti nel Comitato tecnico paritetico per l'esecuzione del Protocollo d'intesa per la riduzione del rischio vulcanico come motore di sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile del territorio vesuviano.

- *Decreto Dirigenziale 13 del 31-03-2004 pubblicato sul BUR 20 del 26-04-2004.*

Si approva lo schema del bando di gara "Per uno studio di fattibilità per la costituzione di una STT", per un Importo a base d'asta compresa IVA ed ogni altro onere di 340.000 €.

- *Delibera di Giunta 751 del 22-05-2004 pubblicata sul BUR 30 del 21-06-2004.*

Si ripartiscono € 30.000.000,00 per la concessione dei contributi ai privati per facilitare l'acquisto della prima casa fuori dalla "zona rossa", in relazione al numero di istanze pervenute presso dette Amministrazioni Comunali a seguito della pubblicazione dei relativi Bandi di Concorso.

- *Delibera di Giunta 1914 del 22-10-2004 pubblicata sul BUR 54 del 15-11-2004.*

Si approvano i criteri che le 18 Amministrazioni Comunali in "zona rossa" dovranno seguire nella redazione dei loro bandi per la mitigazione del rischio Vesuvio; si conferma l'onere di 30.000.000 €. Il contributo è pari al 30% del costo risultante dall'atto di compravendita dell'alloggio, o dalla spesa sostenuta per la costruzione o ristrutturazione di un alloggio e, comunque, non superiore a 30.000 €. Possono fare domanda di contributo coloro che abbiano intenzione di separarsi dal proprio nucleo familiare (che sarà escluso dal contributo), sempreché sussistano gli altri requisiti.

- *Decreto Dirigenziale 424 del 19-11-2004 pubblicato sul BUR 58 del 29-11-2004.*

Nel nuovo regime di aiuti a favore dell'Artigianato è chiesto di specificare la tipologia di iniziativa comprendendo la "delocalizzazione".

Come si può notare, il cuore del programma di incentivi fiscali, per la riduzione del valore esposto in "zona rossa", è approvato in un unico "pacchetto di delibere" il 26 giugno 2003; le azioni di repressione dell'abusivismo edilizio sono concentrate nelle delibere approvate il 30 settembre 2003 e la L.R. 21, che rende vigenti le delibere del 26 giugno e sancisce definitivamente il divieto di costruire edifici ad uso residenziale in "zona rossa", entra in vigore il 15-12-2003.

L'impostazione del programma, deducibile dall'allegato alla D.G.R. 2139/2003, si fonda su alcune considerazioni nella fase di *problem setting*:

- la probabilità che avvenga un'eruzione nei prossimi decenni, prevedibile interpretando «fenomeni precursori», è abbastanza bassa, ma l'alta densità di popolazione e di beni esposti rende il rischio vulcanico molto elevato, soprattutto nell'area vesuviana a causa del numero degli abitanti e delle caratteristiche dell'eruzione attesa;
- in tale contesto l'alta densità abitativa richiede attualmente tempi di allarme di 7-10 giorni, rendendo molto elevata la probabilità che l'allarme dato sia falso.

Le finalità del programma, espresse nella ricostruzione sintetizzata precedentemente, unitamente al riconoscimento dell'insufficienza, ma necessità, di monitorare il territorio per prevenire eventuali fenomeni disastrosi, inducono a politiche di intervento sui territori sottoposti a rischio vulcanico e/o sismico; il tutto è mirato a ridurre la pressione insediativa in tali aree, educando le autorità e la popolazione a convivere con i fenomeni naturali attraverso campagne di diffusione delle informazioni e della consapevolezza delle relative

problematiche e prevedendo azioni che vadano soprattutto a contenere il valore esposto, per sviluppare una cultura di prevenzione del rischio vulcanico (ARPAC, 1999).

Dalle intenzioni appena descritte sembrerebbe necessario un processo lento di apprendimento collettivo, affinché maturi una cultura in grado di incrementare la consapevolezza della condizione di rischio.

Tuttavia, dal quadro esposto, emerge una prima fase del programma, da giugno a dicembre 2003, il cui processo di attuazione è chiaramente di tipo sperimentale, a partire dal Progetto Pilota di Boscoreale, comune in cui si interviene, per riqualificare l'area liberata, nel delocalizzare consensualmente i residenti trasferiti in quei luoghi a seguito del terremoto del 1980. Guardando alla non territorializzazione dei contenuti programmatici, il carattere di sperimentality è ancora maggiore per i restanti comuni vesuviani, privi di un piano organico atto a supportare l'iniziativa e, tantomeno, di progetti di riqualificazione di contesti che saranno individuati, solo due anni dopo, nel primo documento di Piano Strategico Operativo (PSO). La Regione decide, comunque, di partire dal programma di finanziamenti, avviando una politica di incentivi fiscali per le riconversioni d'uso in "zona rossa", per i trasferimenti dei residenti e per gli imprenditori che destinano ai traslocanti appartamenti nel resto della regione; il tutto senza un piano di riassetto dell'area che individui obiettivi specifici di riqualificazione, che vadano al di là della semplice riduzione numerica del valore esposto o di traslochi in aree individuate genericamente solo come ambiti a pericolosità naturale non elevata.

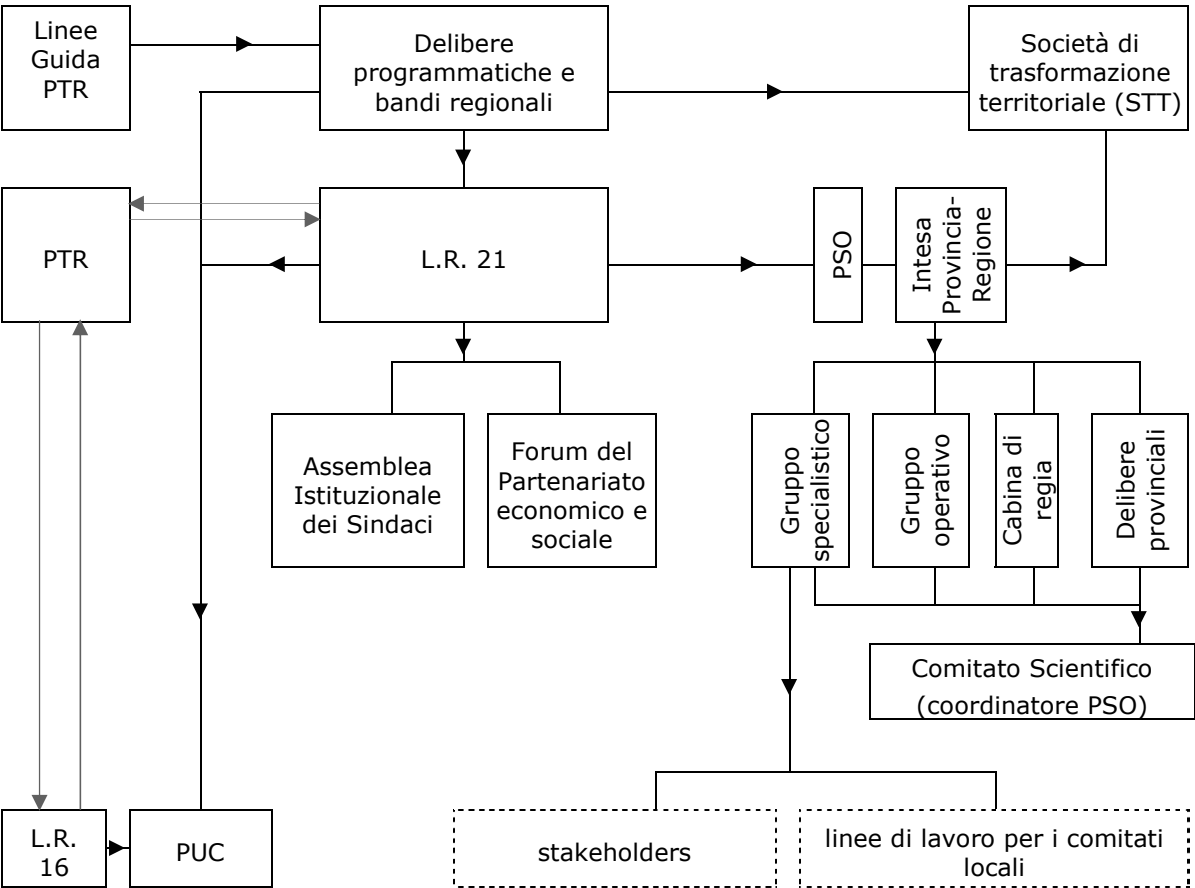


Figura 2.6 – Schema relazionale di genesi degli strumenti e delle nuove istituzioni relativi al programma “Vesuvia”. Gli “stakeholders” e le “linee di lavoro per i comitati locali” non derivano direttamente dal Gruppo specialistico che li «individua» solamente.

Nella prima fase, quindi, si generano meccanismi di delocalizzazione, riuso e recupero o nuova edificazione non territorializzati, non inquadrati in una strategia unitaria, ma coordinando azioni già presenti come, ad esempio, dando priorità al Progetto Integrato

“Pompei - Ercolano e Sistema archeologico Vesuviano”, escludendo i fabbricati in “zona rossa” da un bando per i recuperi di edifici danneggiati da eventi disastrosi e adeguando alle finalità di “Vesuvia” i regimi di aiuto alle imprese.

Secondo un’ottica incrementalista e adattiva, nel secondo bando, valutando una domanda emersa, si concede la possibilità di chiedere il contributo anche a soggetti singoli che abbiano intenzione di separarsi dal proprio nucleo familiare.

La politica descritta, molto settoriale, con un assetto normativo non ancora maturo ad accoglierla, suscita confusione e forte domanda di informazioni che i media, a volte, semplificano in cifre poco argomentate, ma che, una volta entrate nel dibattito, vi rimangono formalizzandosi. Il processo descritto si riferisce a quanto precedentemente accennato in merito al numero di residenti da delocalizzare: mentre nelle Linee Guida del PTR si afferma chiaramente l’impossibilità di definire la soglia dimensionale della popolazione da trasferire, senza una «concreta politica di piano», sulla stampa si pubblica la cifra di 100.000 residenti, nel materiale informativo si scrive 150.000 persone e circa 40.000 famiglie e, successivamente, il PSO formalizzerà 100.000 come limite inferiore. Un margine d’incertezza è ancora presente e dipendente, ovviamente, da una serie di fattori tra cui il nuovo assetto che si riuscirà a definire a valle delle fasi di concertazione, senza dimenticare l’adeguamento della mobilità derivante anche dal Piano di Emergenza Nazionale, la cui redazione avviene in assenza di un coordinamento formale col PSO²⁸.

Parallelamente al programma di incentivi si delinea e si approva il bando di gara per uno studio di fattibilità per la costituzione di una Società di Trasformazione Territoriale (STT), soggetto operativo, senza cui il PSO risulterebbe un mero quadro di indirizzi²⁸ concordato, comunque, con l’appositamente costituita Assemblea Istituzionale dei Sindaci dell’area vesuviana.

Da quanto esposto lo strumento per il coordinamento tra le azioni del programma di mitigazione è il PSO il cui ente responsabile è la Provincia di Napoli.

Il PSO e la proposta di PTR

Il primo documento di PSO, da sottoporre alle Amministrazioni Comunali in “zona rossa”, contiene una serie di schede di orientamento soggette ad approvazione. Nelle schede si individuano i luoghi prioritari degli interventi e, una volta approvate, si condivideranno come regole. L’utilità di un tale approccio serve a definire i paletti per consentire, alle Amministrazioni, di collocare i propri programmi all’interno di un disegno coordinato e condiviso. La decisione sarà presa con un’unica approvazione e si darà priorità, all’interno della procedura di valutazione, ai progetti che non vanno in variante agli strumenti urbanistici; ciò non toglie che, nel caso in cui si richiedano modifiche ai piani comunali, si redigeranno le varianti necessarie, ma, sempre e comunque, non in un’ottica atomistica bensì in un quadro d’insieme coordinato²⁸.

Il PSO si configura strumento a “scala intermedia” che il PTR, nella proposta del 2004²⁹, richiede per i Campi Territoriali Complessi (CTC)³⁰, individuati all’interno del Quadro Territoriale di Riferimento relativo agli «ambiti prioritari d’intervento, interessati da criticità per effetto di processi di infrastrutturazione funzionale ed ambientale particolarmente densi» (Regione Campania, 2004, p. 312). Per tali ambiti, a perimetrazione flessibile, si dispone la redazione di schede programmatiche azioni trasformative e «strumento utile per costituire gli indirizzi per la copianificazione». I contenuti delle schede possono essere di tipo funzionale e costruttivo o, «se si tratta di una politica territoriale (come ad esempio per il Vesuvio)» (ib., p. 324) descriveranno le strategie attivate, indicando, in ogni caso, le relazioni tra gli interventi e gli altri Quadri Territoriali di Riferimento.

Senza mai citare lo strumento che la L.R. 21/2003 definisce Piano Strategico Operativo, il PTR, definendosi esso stesso «piano strategico», riconosce il «consolidarsi di un metodo di

governo del territorio che fa ricorso a strumenti di tipo informale e politico-programmatico (come i piani strategici) che debbono affiancarsi agli strumenti più tradizionali del sistema della pianificazione urbanistica e territoriale» (Regione Campania, 2004, p.17) e, di fatto, ne delinea i contenuti mediante l'individuazione dei CTC.

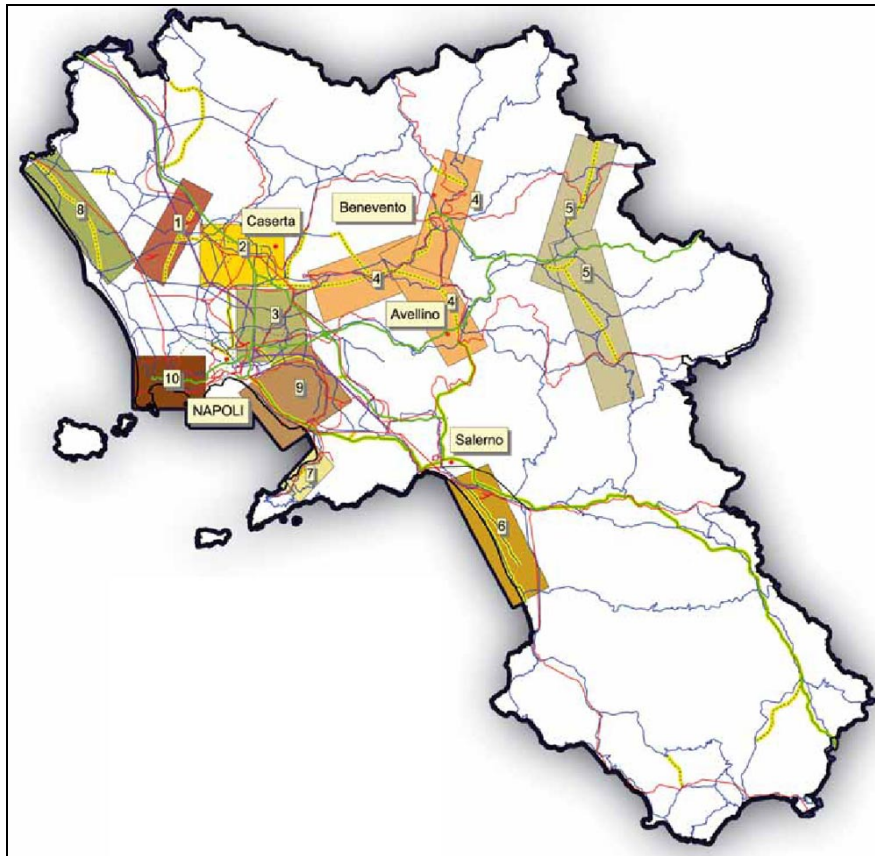


Figura 2.7 – Campi Territoriali Complessi incrociati con il sistema delle reti e delle infrastrutture della mobilità d'interesse regionale (Regione Campania, 2004, Allegato Cartografico).

Questioni in via di risoluzione

Il descritto avvio prematuro del programma lascia irrisolte una serie di questioni che il Piano Strategico Operativo, in fase di redazione, sicuramente dovrà affrontare.

Tra i limiti più evidenti della prima fase del programma mitigativo complesso si evidenziano i seguenti:

- il diritto a presentare la domanda di sussidi è concesso in base a confini politici, non geografici, basandosi su probabilità calcolate su un'area vasta senza un ragionamento organico delle variazioni di densità, spesso elevate, tra un comune e l'altro;
- non è chiaro il trattamento dei vani liberati dai traslocanti in maniera dispersa e come s'impediranno le possibili occupazioni abusive, visto che s'intende prevalentemente riutilizzare i suddetti vani;
- si richiede un assiduo controllo da parte dei sindaci, delle forze dell'ordine e della magistratura, date l'ingente quantità d'interessi in gioco e la forte presenza di malavita organizzata nell'area;
- azzardato è il ricorso a mutamenti di destinazione d'uso in deroga agli strumenti urbanistici, in quanto non è chiaro il regime normativo che dovrebbe garantire gli standard necessari affinché lo stesso mutamento avvenga.

Per tali ragioni il PSO individua i tessuti più critici, attraverso le schede, giustificando priorità d'azioni in quei determinati ambiti, per interesse pubblico di maggior rilevanza nel riqualificarli, anche mediante demolizioni funzionali all'incremento di standard. Una pianificazione organica e continua è probabilmente l'unica strada realmente percorribile per evitare di porre l'esito dell'intero programma, nella fiducia del "rispetto dei patti" legati alle fasi del processo, imposti come condizioni per usufruire del finanziamento in un'area a diffuse iniziative spontanee. Probabilmente sarà necessario costruire un disegno a lungo termine, il più possibile condiviso e senza ledere i diritti delle Autonomie Locali, che garantisca una migliore vivibilità sia ai cittadini che decidono di trasferirsi che a coloro i quali decidono di restare.

Per comprendere le ragioni della costruzione di una tale complessa struttura sembra opportuno soffermarsi su alcune esperienze pregresse di mitigazione del rischio naturale nell'area metropolitana napoletana, al fine di evidenziare le possibili analogie e le differenze di metodo rispetto al caso vesuviano, facendo attenzione a distinguere gli interventi straordinari in condizioni emergenziali dalle strategie a lungo termine, rientranti nei processi ordinari di pianificazione.

Bibliografia

- Accordi B., Lupia Palmieri E., Parotto M., 1993, *Il globo terrestre e la sua evoluzione*, Zanichelli.
- Abalsamo A., 1995, *I problemi delle aree a rischio*, in Dal Piaz (a cura di).
- ARPAC, 1999, *Primo rapporto ambientale*, Regione Campania – Napoli.
- ARPAC, 2003, *Seconda Relazione sullo Stato dell'Ambiente della Campania*, Regione Campania – Napoli.
- Aversano V., 2003, *Enciclopedia Tremila – Campania*, UTET.
- Bertolotto E. (2003), *Vesuvio, stop alle costruzioni escluse quelle già autorizzate – Intervista all'assessore regionale all'Urbanistica sul piano di incentivi all'esodo*, La Repubblica.
- CIRAM (a cura di), 1994, *Rischi naturali ed impatto antropico nell'area metropolitana napoletana*, Guida – Napoli.
- C.N.R. – G.N.V., 1990, *Documento Funzione I/I. Scenario eruttivo al Vesuvio. Evento massimo atteso nel caso di ripresa dell'attività eruttiva a medio-breve termine*, Rapporto redatto per conto del Dipartimento della Protezione Civile – Servizio Previsione e Prevenzione.
- Dal Piaz A. (a cura di), 1995, *La Campania verso il duemila. Assetto e sviluppo dopo la fine dell'intervento straordinario*, Edizioni Graffiti – Napoli.
- Dal Piaz A., 1985, *Napoli 1945-1985. Quarant'anni di urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- De Seta C., 1994, *Troppe case sulle strade della lava*, in Il Mattino (supplemento).
- Dipartimento della Protezione Civile, 1992, *Rapporto della Commissione tecnico-scientifica incaricata di stabilire le linee-guida per la valutazione del rischio vulcanico connesso ad eruzione nell'area vesuviana, finalizzata alla pianificazione dell'emergenza*.
- Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Napoli Federico II, 2002, *Progetto sul "rischio VESUVIO" SOTTOPROGETTO 3 – Indirizzi di programmazione e di pianificazione urbanistica ed ambientale per un disegno di riassetto territoriale in alternativa alla logica dell'emergenza*, Programma Operativo Plurifondo 1994/1999 - Annualità 1999, Sottoprogramma 5 – Misura 5.4 – Azione 5.4.2 – "Centri Pubblici di Ricerca".
- EPNV (Ente Parco Nazionale Vesuvio), 2002, *Piano socio-economico – Schema preliminare*, Agriconsulting S.p.A.
- Femiani N., 2003, *Vesuvio: ville in zona rossa con l'ok della Regione. Mentre offre il bonus a chi se ne va, Palazzo Santa Lucia dà il via a 15 strutture a schiera: tutto in regola*, "Corriere del Mezzogiorno" – venerdì 14 ottobre.
- Forte F. (a cura di), 2003, *Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo*, Alinea – Firenze.
- Forte F., Varone F., 2003, *Metropoli a metropolitaneità: l'area metropolitana nelle nostre ricerche: una prospettiva temporalizzata*, in Forte F. (a cura di).
- Gasparini P., 1994, *Gli «spasmi» di Imbò*, in Il Mattino (supplemento).
- Il Mattino (supplemento), 1994, *Vesuvio cinquant'anni dopo – Cronaca e testimonianze dell'ultima eruzione*, direttore responsabile Zavoli S.
- Mancusi, 2003, *Vesuvio, blitz anti-abusi: giù due villette. Ruspe in azione alla periferia di Terzigno, nella zona rossa: al lavoro un'équipe inviata dal ministero*, "Il Mattino" – venerdì 5 dicembre.
- March J.G., Simon H.A., 1958, *Organization*, Wiley – New York.
- Marzaioli, 2003, *Rischio Vesuvio: Lunardi dice sì a Bassolino. L'idea degli incentivi per favorire l'abbandono della "zona rossa" piace al Governo*, "Cronache di Napoli" – sabato 7 giugno.
- Marzocchi W., Sandri L., Gasparini P., Newhall C., Boschi E., 2004, *Quantifying probabilities of volcanic events: The example of volcanic hazard at Mount Vesuvius*, Journal of geophysical research, vol.109.
- Regione Campania, 2003, *Rassegna stampa locale sul programma di mitigazione Vesuvia*.
- Regione Campania – Autorità Ambientale, 2003, *Programma Operativo Regionale 2000-2006 – Valutazione ambientale ex-ante*, Regione Campania – Dipartimento dell'Economia – Servizio Comunicazione Integrata.
- Scandone R., Arganese G., Galdi F., 1994, *La valutazione del rischio vulcanico nell'area vesuviana*, in CIRAM (a cura di).
- Scandone R., D'Andrea M., 1994, *Il Rischio Vulcanico*, <http://193.204.162.114/rischiotext.html>.
- Simkin T., Siebert L., McClelland L., Bridge D., Newhall C., Latter J.H., 1981, *Volcanoes of the World*, Pa. USA, Hutchinson Ross.
- Smarazzo D., 2003, *Uno sguardo a studi e documenti prodotti sull'area metropolitana di Napoli*, in Forte F. (a cura di).
- Università di Napoli Federico II (2002), *Progetto sul "rischio VESUVIO" SOTTOPROGETTO 3 – Indirizzi di programmazione e di pianificazione urbanistica ed ambientale per un disegno di riassetto territoriale in*

alternativa alla logica dell'emergenza, Programma Operativo Plurifondo 1994/1999 - Annualità 1999, Sottoprogramma 5 – Misura 5.4 – Azione 5.4.2 – “Centri Pubblici di Ricerca”.

Zegarelli M., 2003, *Bassolino: «Abatteremo le ville abusive»*, “L’Unità” – lunedì 10 novembre.

Siti internet e altre fonti

Carta M., 2000a, *Chiedi all'esperto - Perché la lava dell'Etna è così densa e scorre più lentamente rispetto a quella di altri vulcani?*, <http://www.vialattea.net/esperti/geo/etna/>.

Carta M., 2000b, *Chiedi all'esperto - Quali sono i maggiori vulcani attivi e non attivi presenti oggi in Italia?*, <http://www.vialattea.net/esperti/geo/vulcani/>.

Coppola F., 2000, *Eruzioni del Vesuvio*, <http://venus.unive.it/francoc/eruzioni.htm>.

Dobran F., Luongo G., 1998, *In italiano*, <http://www.westnet.com/~dobran/italiano.html>.

Giornale Tecnologico, 2004, *La Terra diventa sempre più buia. La colpa è del traffico aereo*, <http://www.giornaletecnologico.it/scienza/200405/24/40ac742304247/>.

Ianniciello F., 2004, *Delibere della Regione Campania: Satelliti e tecnologie: guerra aperta al mattone selvaggio. Un archivio gigantesco raccoglierà milioni di dati per scoprire gli abusi edilizi*, L’Articolo.it – Il quotidiano della Campania (4 agosto).

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Censimento 2001*, www.istat.it.

Newton Oggi, 2004, *Rischia di sparire la Corrente del Golfo*, http://www.newton.rcs.it/PrimoPiano/News/2004/01_Gennaio/05/Golfo.shtml.

Regione Campania, *Progetto Regionale Vesuvia*, <http://urp.regione.campania.it>.

Rossovesuvio, 2000, *Piano Vesuvio? No, grazie. Tutto quello che avreste voluto sapere sul Piano Vesuvio e non avete mai osato chiedere*, <http://www.rossovesuvio.it/pianovesuvio.htm>.

TG1, 2004, *Telegiornale di RAI1 del 23 marzo 2004 delle ore 13:30*.

TG1 Speciale, 2004, *Mattone dopo mattone*, 8 febbraio.

Ufficio stampa del CNR (a cura di), 2004, *Chi ha spento la luce? La Terra è al buio*, *Almanacco della Scienza*, http://150.146.47.106/rivistaonline/Articolo.asp?IDrubrica=9&nomefile=292_9_2004.

Leggi e piani (esclusi gli strumenti urbanistici comunali vigenti in “zona rossa”)

Città di Portici – Ufficio protezione civile, 2004, *Piano d'emergenza Vesuvio*.

Delibera di Giunta 4459 del 30-09-2002 pubblicata sul BUR 31 del 24-12-2002.

Delibera di Giunta 019 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2140 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2142 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2143 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2144 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2145 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2146 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2147 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2148 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2149 del 20-06-2003 pubblicata sul BUR 31 del 14-07-2003.

Delibera di Giunta 2317 del 11-07-2003 pubblicata sul BUR 37 del 11-08-2003.

Delibera di Giunta 039 del 30-09-2003 pubblicata sul BUR 46 del 02-10-2003.

Delibera di Giunta 2827 del 30-09-2003 pubblicata sul BUR 46 del 02-10-2003.

Delibera di Giunta 2828 del 30-09-2003 pubblicata sul BUR 46 del 02-10-2003.

Decreto Dirigenziale 503 del 12-03-2003 pubblicato sul BUR del 20 26-04-2004.

Delibera di Giunta 3813 del 22-12-2003 pubblicata sul BUR 20 del 26-04-2004.

Decreto Dirigenziale 13 del 31-03-2004 pubblicato sul BUR 20 del 26-04-2004.

Delibera di Giunta 751 del 22-05-2004 pubblicata sul BUR 30 del 21-06-2004.

Delibera di Giunta 1914 del 22-10-2004 pubblicata sul BUR 54 del 15-11-2004.

Decreto Dirigenziale 424 del 19-11-2004 pubblicato sul BUR 58 del 29-11-2004.

DPGR 2139/2003, *Linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale. Programma di azioni per la mitigazione del rischio Vesuvio*. (con allegati).

DPR 8/1972, 15 gennaio, GU 29-01-1972, n.26.

L.R. Campania 16/2004, *Norme sul governo del territorio*.

L.R. Campania 21/2003, *Norme urbanistiche per i comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell'area Vesuviana*.

Piano del Parco Nazionale del Vesuvio, 1996.

Piano di Assetto Idrogeologico dell'Autorità di bacino del Sarno, 2002.

Piano di Assetto Idrogeologico dell'Autorità di bacino Nord-Occidentale, 2002.

Piani Regolatori Generali e Programmi di Fabbricazione interessanti i 18 comuni alle falde del Vesuvio.

Piano Territoriale Paesistico, 1995.

Piano regolatore di Napoli, 1945, *Relazione al Sindaco*, dattiloscritto.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, 1995, *Piano nazionale di emergenza dell'area vesuviana*.

Provincia di Napoli, 2002, *Documento di Programmazione Dello Sviluppo Economico – Rapporto 2002*, Assessorato al Piano Territoriale di Coordinamento, piani di settore, programmi e progetti speciali - Coordinamento della Programmazione Economica dei Comuni.

Provincia di Napoli, 2002, *Piano Territoriale di Coordinamento – PTCP 99 – Progetto definitivo – Relazione – Sintesi, Marzo 2002, Aggiornamento 2002*, Assessorato al Piano Territoriale di Coordinamento e Piani di settore Coordinamento attività di programmazione dei comuni, Programmi e Progetti Speciali.

Regione Campania, 2002, *Linee Guida per la pianificazione territoriale regionale – Allegato n.1 – PTR*, Assessorato all'Urbanistica, Politica del Territorio Tutela Beni Paesistico- Ambientali e Culturali.

Regione Campania, 2004, *Proposta di Piano Territoriale Regionale*, Assessorato all'Urbanistica, Politica del Territorio, Tutela Beni Paesistico-Ambientali e Culturali.

¹ La recente storia sismica regionale ricorda tre rovinosi terremoti che «colpirono soprattutto l'Irpinia, nel 1930, nel 1962 e nel 1980» (Aversano V., 2003).

² Con la L. 142/1990 viene introdotto «l'istituto dell'area metropolitana, possibile riferimento di un nuovo soggetto istituzionale, definito come “la città metropolitana”» (Forte, Varone, 2002, p.15); la definizione dell'ambito territoriale di competenza è a cura della Regione Campania, entro un anno dall'emanazione della legge, e, in mancanza o in ritardo, avrebbe dovuto provvedere il Governo centrale. Nel mentre che la Regione propone criteri alternativi per l'individuazione dell'area, nel novembre del 1993 con la L. 436 si abolisce il predetto obbligo. Successivamente, con la L. 265/1999, confluita nel T.U. degli Enti locali, questi sono «direttamente investiti della responsabilità politica di attivare il processo di costituzione della Città metropolitana» (Smarazzo, 2003, p.130) e, nel 1999, la Provincia di Napoli, nel proprio Piano Territoriale di Coordinamento, identificherà la provincia con la “città metropolitana”.

³ Tratto da Dal Piaz A., 1985, p.18.

⁴ Si costruisce su colate laviche (TG1, 2004); il notiziario della prima rete nazionale riprende una notizia già nota nel primo anno di avvio del programma di mitigazione.

⁵ Una delle più disastrose eruzioni esplosive avvenne nel 1902, quando il vulcano Pelée nella Martinica esplose producendo una nube di vapore surriscaldato misto a polveri ardenti che alla velocità di 160 chilometri orari investì la città di Saint Pierre, distruggendola e uccidendo all'istante tutti i suoi quarantamila abitanti. (Carta, 2000b).

⁶ L'eruzione iniziata il 18 marzo del 1944 segna sia di un ciclo di attività cominciato nel 1913 sia di un periodo di attività pressoché continua che perdurava da circa tre secoli; tale periodo è stato costituito da «una serie di cicli abbastanza simili: al fondo del cratere, svuotato dall'eruzione precedente e ostruito dal crollo delle pareti, faceva capolino il magma che, degassandosi con deboli esplosioni, formava un piccolo conetto di scorie. Il perdurare dell'attività provocava un lento, ma continuo, sollevamento del fondo craterico e del conetto stesso attraverso la sovrapposizione di piccole colate di lava e di scorie». Il fenomeno continuava finché il fondo si sollevava fino alle pareti del cratere e il conetto centrale diventava addirittura visibile da Napoli. Raggiunte tali condizioni una qualsiasi instabilità consentiva l'accumulo di gas necessario ad innescare un evento parossistico, con eruzione che svuotava la parte superiore del condotto, le cui pareti crollavano ostruendo la bocca eruttiva (Gasparini, 1994).

⁷ «Uno schema di classificazione delle eruzioni semiquantitativo è stato proposto da Newhall e Self nel 1981 e adottato dalla Smithsonian Institution nella compilazione del catalogo mondiale delle eruzioni (Simkin et al., 1981). L'indice prende il nome di “indice di esplosività vulcanica” (VEI = Volcanic Explosivity Index) e si basa su una serie di parametri osservabili nel corso di un'eruzione, combinati in maniera tale da fornire una scala di relativa grandezza fra i vari eventi. Lo schema è stato particolarmente pensato per formulare una classificazione dell'esplosivo di un'eruzione e quindi non permette un'adeguata classificazione degli eventi puramente effusivi» (Scandone, D'Andrea, 1994). Il carattere qualitativo induce ad una serie di possibili imprecisioni ma ha «il pregio di permettere una stima della “grandezza” delle eruzioni anche basandosi su una semplice descrizione dell'evento» (ib.); ciò consente di attribuire un ordine di “grandezza” anche ad eruzioni avvenute nel passato.

⁸ Ci si riferisce all'anno 2004.

⁹ Il comune di Massa di Somma, nel 1981 era frazione del comune di Cercola.

¹⁰ L'avvenuta realizzazione di una delle due zone di edilizia residenziale pubblica è stata verificata telefonicamente chiedendone conferma all'ufficio tecnico del Comune di Pompei.

¹¹ Si precisa che a seguito di richiesta scritta delle norme di piano, il comune non ha fornito le tabelle di ambito contenenti il dimensionamento del PRG ma esclusivamente il regolamento edilizio. Successivamente, in un colloquio col prof. Luigi Piemontese (16-05-2005), incaricato della redazione del nuovo piano urbanistico, è emersa l'assenza delle “tabelle prescrittive di ambito”, confermando così il basso contenuto pianificatorio del piano in questione.

¹² «In sede di redazione di P.P.E. all'interno dello ambito, vengono individuate zone B e C e loro sottozone, eventuali zone A, nonché zone agricole E» (art. 23/7).

¹³ Cfr. capitolo successivo.

¹⁴ Anche per gli abitanti associati all'edilizia residenziale pubblica sono stati ipotizzati 100 mc per abitante.

¹⁵ All'inizio del 2004.

¹⁶ Il comune di Massa di Somma si è distaccato da Cercola conservando lo strumento urbanistico del 1971 per l'area di propria competenza.

¹⁷ Successivamente tutta l'area del parco è stata riclassificata come ad alto rischio vulcanico.

¹⁸ Il contributo maggiore nell'imposizione del vincolo d'inedificabilità è dato dal Piano Territoriale Paesistico che comprende quasi totalmente il perimetro del parco e le aree a rischio elevato e molto elevato delle ABR menzionate.

¹⁹ I piani comunali sono definiti al 2003 dall'assessore regionale all'Urbanistica «mediamente saturi» (Bertolotto, 2003); ma l'affermazione dell'assessore Marco Di Lello s'inserisce in un dibattito che solleva incertezze in merito all'annuncio del blocco all'edilizia residenziale in "zona rossa", prima che lo stesso sia effettivamente divenuto legge alcuni giorni dopo l'intervista pubblicata sul quotidiano "La Repubblica".

²⁰ Va sottolineato che il piano del comune di Ottaviano risulta al 2004 in fase di adozione, senza che vi sia alcuno strumento urbanistico precedentemente vigente, quindi le aree indicate sono riportate come indirizzo definito in un atto non divenuto legge e che dovrà essere adeguato alle prescrizioni regionali, perdendo quindi, come gli altri strumenti, tali possibilità edificatorie.

²¹ Nella stampa locale si riportano 15 villette a schiera e una palazzina da venti appartamenti (Femiani, 2003).

²² Legambiente Campania stima 53 clan della camorra impegnati nella gestione di cave abusive con 7.115 manufatti illegali per i quali sono stati emessi, dalle amministrazioni comunali, i provvedimenti di demolizione di cui 44 eseguiti (Mancusi, 2003); è Franco Specchio, capogruppo di Rifondazione Comunista alla Regione Campania, che parla di oltre 45.000 vani illeciti sul Vesuvio (Marzaioli, 2003), mentre il Presidente della Regione Antonio Bassolino ricorda che le domande di condono ferme al 1994 sono 52.000 di cui 20.000 senza alcun requisito (Zegarelli, 2003).

²³ Nell'interpretazione di Mary Douglas la colpa era assegnata dalla società al singolo che veniva emarginato, dopo essere stato "accusato" quale causa del suo "essere a rischio"; nel caso in esame è opportuno analizzare il contesto proprio per evitare che la colpa ricada interamente sulla popolazione, la cui scelta di costruire e risiedere in quell'area ha sicuramente contribuito all'incremento del rischio, ma è anche stata consentita se non incoraggiata.

²⁴ In merito alla diffusa presenza di piani in contrasto con i principi urbanistici e ai ritardi nell'istituzione dell'Ente Parco del Vesuvio e sottolineando l'occasione mancata, sulla base della L. 142/1990, affinché l'area vesuviana costituisse comprensorio unico, Cesare De Seta ricorda le responsabilità delle istituzioni: «La Regione Campania credo che al riguardo abbia una sua qualche responsabilità che si coniuga a quella dei comuni che sono un bel modello di urbanistica all'incontrario» (De Seta, 1994).

²⁵ All'aggettivo "confortante", riferito al Piano di emergenza del 1995, oggi si sostituisce "insostenibile", visto che, da studi probabilistici effettuati si stima un errore del 90% se si pretende una previsione due settimane prima dell'evento eruttivo.

²⁶ In Campania la redazione del PTR ha marciato parallelamente all'elaborazione della Legge Regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 recante il titolo "Norme sul governo del territorio", la cui struttura di pianificazione emergente sarà trattata nell'ultimo capitolo.

²⁷ La ricerca ha individuato, nel settore territoriale compreso tra la provincia di Napoli e quella di Caserta, aree interne a due conurbazioni in parte lineari e in parte a grappolo: la prima interprovinciale che congiunge i comuni a nord di Napoli, Aversa fino a Villa Literno; la seconda riguarda la direttrice casertana da Capua a Maddaloni.

²⁸ Da una lezione del prof. Carlo Gasparri, Responsabile Scientifico del PSO (09-06-2005).

²⁹ Nella proposta di PTR del 2004, in merito al rischio Vesuvio, si richiamano i contenuti delle Linee Guida, delle delibere regionali e della L.R. 21/2003²⁹, evidenziando l'importanza di inserire il tema della mitigazione del rischio negli strumenti di pianificazione territoriale. Il programma di mitigazione viene così legato, quale «strategia alternativa alla logica dell'emergenza», di maggiore complessità, agli scenari di assetto del territorio alla scala metropolitana; mediante politiche di riduzione del valore esposto, si mira a riportare la popolazione in "zona rossa", entro una soglia in grado di garantire, in caso di evento eruttivo, un'evacuazione realmente praticabile ed efficace. Si ribadisce, comunque, la necessità di coniugare tale politica con una «ristrutturazione profonda del territorio in questione, in termini di riqualificazione dell'esistente e di sostenibilità ambientale» (Regione Campania, 2004, p. 317).

³⁰ «I campi territoriali complessi sono da intendersi come ambiti territoriali aperti, non circoscritti in maniera definita e non perimetrabili secondo confini amministrativi o geograficamente individuati, in quanto risulta difficile valutare gli effetti e le ricadute sul territorio – dal punto di vista urbanistico e paesistico, e dunque economico e sociale – delle trasformazioni prese in considerazione. Tali ambiti non hanno forma chiusa poiché la presenza di uno o più interventi di trasformazione, spesso tra loro interagenti – soprattutto per ciò che riguarda le dotazioni infrastrutturali – determinano effetti a catena sulle componenti della struttura territoriale regionale, e di conseguenza inevitabili inferenze con gli altri Quadri Territoriali di Riferimento del PTR». Gli ambiti, così individuati, devono essere indirizzati con l'obiettivo di determinare il «raccordo tra interventi puntuali e settoriali, anche nel complessivo quadro degli indirizzi territoriali regionali» (Regione Campania, 2004, pp. 312-313).

III – ESPERIENZE PREGRESSE E DIFFERENTI APPROCCI ALLA MITIGAZIONE DEL RISCHIO NATURALE

Nei processi di innovazione delle strategie di programmi pubblici l'originalità complessiva della soluzione o della metodologia proposta, spesso deriva dall'assemblare pratiche già sperimentate in altri settori, o in altri contesti, diversi da quelli in questione. Spesso tale trasferimento deriva da un successo, anche parziale, della pratica codificata; in altri casi, invece, individuate le lacune in un determinato metodo, si sperimentano approcci alternativi o migliorando la tecnica, introducendo verifiche periodiche, o cambiandola, se inefficace.

Nel cercare le radici di un programma innovativo, come è sicuramente quello in corso nell'area vesuviana, è utile capire quali aspetti sembrano derivare da esperienze trascorse per comprenderne meglio il tipo di legame consequenziale, ove presente, e analizzarne le possibili relazioni con altri elementi all'interno del processo in atto.

Le esperienze pregresse, di seguito citate, non vogliono, quindi, essere assimilate a quella vesuviana come se si trattasse di programmi organici da paragonare, in quanto tipologicamente uniformi, ponendoli sullo stesso piano, ma, a causa di temi e problemi evidenziati e diversamente affrontati, riguardano, analogamente, argomenti relativi alla mitigazione del rischio naturale, anche se a seguito di eventi scatenanti.

Guardando alla recente storia della pianificazione nella conurbazione napoletana, ci si accorge come da diversi anni si parli di decongestione, decompressione, presenza di squilibrio territoriale e necessità di riequilibrio di pesi e redistribuzione dei servizi, anche se, negli ultimi cinquant'anni, lo squilibrio ha assunto diverse caratterizzazioni strutturali e su tematiche meno economiche e più ambientali.

Mentre negli anni '50 era probabilmente più netta la lettura dell'assetto del territorio regionale in base alle potenzialità di sviluppo, ricordando il modello introdotto da un noto studio di Manlio Rossi-Doria, attraverso la metafora delle due grandi realtà (le aree pianeggianti costiere di "polpa", suscettibili di rapido sviluppo, e le aree interne montuose di "osso", caratterizzate dalla povertà delle risorse e del contesto economico sociale), oggi si propongono schematizzazioni più variegate. La Campania plurale delle «microregioni» (Regione Campania, 2002, p.9), subentrante all'immagine duale, vede una "polpa" diffusa, intesa come capacità di attrarre investimenti, specie sulla spinta di necessità di rifunzionalizzazione, ma che potrebbe generare, se mal gestita, incremento di rischi naturali ed antropici. Se l'ultima considerazione prudenziale deriva da tendenze globali e, in gran parte, anche da preoccupazioni endogene, generate dagli eventi calamitosi disastrosi accaduti negli ultimi vent'anni del secolo scorso, il diverso assetto territoriale è prodotto delle grandi dismissioni, del proliferare di quartieri dormitorio al di là dei confini del capoluogo, del distinguersi di realtà interne equilibranti, a volte solo come micròpoli (Boviatsi p.385-6), grazie anche alla disponibilità di fondi europei.

Le tematiche in oggetto, relative alla decompressione insediativa per il raggiungimento di un assetto più equilibrato, oggi si ripropongono, dopo essere state oggetto di singoli interventi straordinari o proposte ad una scala di area vasta, ma mai attuate, in quanto ignorate o rifiutate da strumenti subordinati. Un esempio è presente nella relazione del programma di fabbricazione del Comune di Terzigno, redatto tra fine degli anni '60 e i primi anni '70, in cui si manifesta il dissenso verso il Piano Territoriale di Coordinamento Comprensoriale (P.T.C.C. 1968-70, derivante dal "Progetto 80" ed elaborato dal Comitato Regionale di Programmazione Economica). Il P.T.C.C. avrebbe voluto redistribuire la popolazione e le attività economiche sul territorio regionale organizzandole secondo una struttura policentrica, seguendo una politica di decentramento dalle aree ad elevata densità insediativa, verso zone interne del territorio regionale, rilocalizzando sia attività industriali che residenze e ristrutturando le stesse zone di decentramento; l'impatto previsto tendeva a ridurre la

popolazione del comprensorio napoletano da 2,8 a 2,5 milioni di abitanti e, in particolare per i tre comuni di Ottaviano, San Giuseppe Vesuviano e Terzigno, da 53.000 a 37.000 abitanti nel 2000 (dai dati ISTAT 2001 risultano più di 63.000).

La difficoltà di organizzare un processo di pianificazione organico nell'intera area metropolitana, mediante un'interazione costruttiva tra le diverse scale di piano, è dovuta sia alla difficoltà di coordinare il livello ordinario, affidato alle Regioni, con quello straordinario, affidato alla Cassa per il Mezzogiorno¹ (Casmez), sia alla logica stessa degli interventi straordinari che procedono per emergenze "occasional"² e consentono comode deresponsabilizzazioni³.

Per ciò detto, di seguito si tenteranno di evidenziare gli aspetti principali relativi alle problematiche connesse al rapporto tra pianificazione ed "emergenza" a seguito di un evento naturale scatenante, focalizzando maggiormente l'attenzione, senza la pretesa di seguire un approccio da studio di caso, sull'evento bradisismico⁴ di Pozzuoli dei primi anni '80.

Il rapporto tra emergenza e pianificazione nella recente storia dell'area metropolitana napoletana

Gli interventi emergenziali hanno lasciato evidenti tracce nel territorio campano segnando gran parte dell'attuale assetto.

Nella recente storia della conurbazione napoletana la generale "questione della casa", fortemente sentita negli anni '70, riemerge ogniqualvolta un evento catastrofico danneggia il patrimonio abitativo dell'area metropolitana, peggiorando la già grave situazione, sovrapponendo, ai lenti processi ordinari di pianificazione, strumenti straordinari, che bloccano temporaneamente i precedenti o li accelerano, orientandoli verso obiettivi più specifici e circoscritti.

Terremoto del 1980

Il primo esempio degli anni '80, derivante anche dal dibattito del decennio precedente, è il Piano delle Periferie (adottato in consiglio l'aprile del 1980), con cui il Comune di Napoli cerca di dare una risposta alla citata questione abitativa. Il piano si configura come un insieme coordinato di piani di zona (L. 167/1962) e di zone di recupero, un esempio di pianificazione operativa che applica le innovazioni della L. 10/1977 e della L. 457/1978, avente l'obiettivo di trasformare, progressivamente, i quartieri periferici in parti di città, dotate di funzioni urbane e attrezzature pubbliche, in grado di decongestionare le zone centrali (Dal Piaz, 1985, pp.122-124).

Il suddetto piano viene messo da parte quando, nel novembre del 1980, il disastroso terremoto, che colpisce il cuore dell'Appennino campano e lucano, incide pesantemente sulla conurbazione napoletana, sebbene l'area epicentrale, il «cratere» dei 71 comuni (Università degli Studi di Napoli, 1981, p. 9), sia compresa tra le province di Avellino, Salerno e Potenza.

Nel 1980 il 68,97% della popolazione napoletana risiede in alloggi sovraffollati (Belli, 1986, p.60) e i diffusi danni, anche non immediati, evidenziano la fatiscenza ed il degrado del costruito, nonché gli eccessivi carichi prodotti da speculazioni edilizie, non curanti dell'estesa presenza di cavità nel sottosuolo, spesso provocate dal sovraccarico del sistema fognario, connesso alle speculazioni stesse (Dal Piaz, 1985, p.127).

Secondo il D.L. n.19 del 13 febbraio 1981 i comuni «disastrati» dal sisma sono 36, quelli «danneggiati» 280, ma a seguito di una forte scossa del 14 febbraio, l'area terremotata subisce una dilatazione e, da una riclassificazione in tre categorie, quelli «danneggiati» diventano 312,

di cui 46 nella provincia di Napoli, mentre altri 295, di cui 40 nel napoletano, sono definiti «gravemente danneggiati» (D.P.C.M. 22 maggio 1981).

Così, nel comune di Napoli vi sono oltre 20.000 unità immobiliari danneggiate e, nell'area circostante, 25.000 di cui 1.500 distrutte o irrecuperabili. I centri più colpiti della provincia sono di consistenti dimensioni demografiche, sia lungo la costa (Castellammare, Torre del Greco, Torre Annunziata, Pozzuoli) sia a settentrione del capoluogo (Frattamaggiore, Afragola, Casoria, Giugliano, Aversa, ecc.) che lungo la Penisola Sorrentina e nel Nolano (Mangoni, Pacelli, 1981, p.13).

A causa di danneggiamenti prodotti sia alle abitazioni che all'apparato produttivo è «vasta la richiesta che non ci si limiti alla ricostruzione fisica di case ed infrastrutture», cogliendo l'«occasione» per impostare una politica di sviluppo dei territori colpiti (Dal Piaz, 1985, p.130). Ma, alla denuncia e alla ricerca di soluzioni per fronteggiare l'emergenza, non si affianca «la riflessione sull'effetto moltiplicatore provocato dall'antica carenza di intervento ordinario» (Mangoni, Pacelli, 1981, p.XII).

Per la prima volta, nella storia della catastrofi naturali nazionali, oltre alle rituali fasi di emergenza e ricostruzione si cerca di programmare lo sviluppo delle aree colpite, tentando di migliorare la previsione di eventi simili e la prevenzione atta a mitigare i danni attesi (Gerundo R., 2001, p.15); a tal proposito va evidenziato che nel 1984 si evidenzieranno una serie di incoerenze nella zonazione sismica precedente il terremoto, a causa del metodo utilizzato: risultano sismici i centri che avevano subito danni nei terremoti del XX secolo, ragione per cui molti comuni non classificati sono completamente circondati da altri sismici e centri appartenenti allo stesso sistema sismotettonico sono differentemente classificati (Mangoni, Pacelli, 1981, p.6).

Il periodo precedente l'emanazione del principale riferimento normante la ricostruzione (L. 219/1981) è immerso in un clima di terrore generato dalle Brigate Rosse (BR) che tentano di raccogliere consenso tra disoccupati e senzatetto⁵ che, a loro volta, si organizzano in comitati finalizzati alla gestione delle occupazioni abusive.

La L. 219 del 14 maggio 1981 denominata “Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981”, tra le principali variazioni agli ordinari processi di governo del territorio:

- interviene nella pianificazione comunale, per soddisfare la domanda abitativa e di attività produttive, dando priorità ai piani urbanistici esecutivi (PdZ ex L. 167/1962, PIP ex L. 865/1971, PdRe ex L. 457/1978), accelerandoli, «anche in variante ai piani regolatori ed ai programmi di fabbricazione vigenti o adottati»; nel caso in cui il Comune sia sprovvisto di strumento urbanistico generale la relazione allegata al piano esecutivo conterrà «i criteri generali di impostazione del piano regolatore generale» (artt. 28, 55);
- assegna alla Regione il coordinamento dei piani di assetto territoriale, l'obbligo di emanazione degli indirizzi per i piani comunali (art. 7) e la possibilità di delegare a Comuni e Comunità montane la realizzazione di laghetti collinari, impianti per l'irrigazione di soccorso ed interventi di forestazione nell'intero territorio disastroso (art. 31);
- prevede contributi e finanziamenti per ricostruzione e riparazione;
- avvia la valutazione delle esigenze connesse all'istituzione dell'Università della Basilicata;
- dichiara d'interesse nazionale «la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale (PSER) per la costruzione nell'area metropolitana di Napoli di ventimila alloggi e delle relative opere di urbanizzazione», precisando che l'individuazione delle aree «è effettuata, in deroga alla vigente normativa urbanistica edilizia, anche per quanto riguarda la destinazione d'uso e gli indici di edificabilità»;
- prevede agevolazioni incrementando i costi pubblici per espropri, sostituendo, per abitazioni da riparare o da ristrutturare, nonché per ristrutturazioni urbanistiche conformi agli

strumenti urbanistici esecutivi vigenti, la concessione (L. 10/1977) con un'autorizzazione del sindaco, consentendo di ricostruire in zona agricola fino al 30% in più dell'esistente.

I lavori di realizzazione dei 20.000 alloggi sono affidati «in concessione» a consorzi di imprese, comprese opere di urbanizzazione ed espropri, ed interessano i seguenti ambiti (Mangoni, Pacelli, 1981, p.41):

	Località	n. alloggi
comune di Napoli	Ponticelli	3.760
	Secondigliano	326
	aree interessate dal Piano delle Periferie	6.399
	aree per prefabbricati pesanti	2.200
	via Marina	24
	interventi diffusi nel centro urbano	653
	comune di Napoli	13.362
	Pozzuoli, Quarto, Villaricca, Caivano, Melito, Afragola, Pomigliano, Cercola, Pollena Trocchia, Marigliano, San Vitaliano, Boscoreale, Castel Cisterna, Casoria, Volla, Caslnuovo, Brusciano	7.600

Nel PSER confluiscono quindi le aree oggetto del piano delle periferie, ma le modalità attuative differiscono: la L. 219/1981 obbliga a realizzare gli interventi in modo unitario, ma le convenzioni pubblico-privato sono in deroga alle norme vigenti (art. 81).

Se da un lato il firmare convenzioni tra sindaco e concessionari è utile ad evitare deresponsabilizzazioni dell'amministrazione, permettendo agile collaborazione tra pubblico e privato, va evidenziato che l'estensione di tali procedure a tutti i comuni danneggiati delegittima il ruolo del piano regolatore generale, che rischia di essere una semplice presa d'atto piuttosto che strumento di indirizzo e governo delle trasformazioni territoriali comunali.

In genere, nelle diverse esperienze di ricostruzione, un approccio impositivo, seguito anche in occasione dei bradisismi di Pozzuoli, porta alla realizzazione di progetti, in quanto si eseguono determinate operazioni di trasformazione territoriale, ma, dal punto di vista degli effetti ad ampio raggio, «il sapere tecnico fallisce perché non gioca [o non può giocare] fino in fondo la propria autonomia specifica e aspira troppo svelatamente ad un ruolo di potere, indipendente dal contributo specifico, entrando in competizione sul terreno strettamente politico con l'apparato di partito» (Belli, 1986, p.125); si tendono a prendere, quindi, decisioni puntuali miopi nei confronti dell'interesse collettivo a lungo termine, orientate a lenire i disagi accentuati dall'evento catastrofico.

Bradisismi di Pozzuoli del 1983-84

Successivamente all'evento del novembre del 1980 a Pozzuoli si ricomincia a parlare di emergenza, in questo caso bradisismica, nel settembre del 1983, anno in cui la popolazione conta 71.052 abitanti, con una densità territoriale pari a 1.492 ab/kmq, a fronte di una maggiore densità dei Campi Flegrei, comprendenti interamente il comune, pari a 3.160 ab/kmq, a causa dell'elevatissima densità nell'area flegrea napoletana (6.300 ab/kmq nell'area comprendente i quartieri di Fuorigrotta, Bagnoli, Soccavo, Pianura e, marginalmente, anche Posillipo).

CRONOLOGIA DEGLI EVENTI (ISPRO, 2004 – Lepore, 1985)

aprile/settembre 1983	Ripresa del fenomeno bradisismico a Pozzuoli
8 settembre 1983	Ordinanza n.5 del Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile con la quale si dispone la costruzione di circa 600 alloggi a Monterusciello I
8 settembre 1983	Pubblicazione del bando per la realizzazione in concessione del suddetto intervento
21 settembre 1983	Sono resi noti i risultati del suddetto bando: vince il Consorzio Sorrentino-Pizzarotti su 30 imprese partecipanti
4 ottobre 1983	Scossa di terremoto con magnitudo 3,95 nel Comune di Pozzuoli
16 ottobre 1983	Delibera della Giunta Municipale di Pozzuoli con scelta dell'area per la realizzazione di 4000 alloggi
22 ottobre 1983	Aggiudicazione dei lavori in concessione a Monterusciello I
27 ottobre 1983	Vengono iniziate le operazioni di espropriazione delle aree necessarie all'intervento
7 novembre 1983	Ordinanza n.54 del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile con la quale si dispone la realizzazione del programma di costruzione di 4000 alloggi, con previsione di spesa di 400 miliardi di lire
10 novembre 1983	Pubblicazione del bando di gara
19 novembre 1983	Stipula della Convenzione tra il Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, l'Università e il Comune di Pozzuoli
23 novembre 1983	Apertura delle buste contenenti le offerte per l'aggiudicazione delle Concessioni e aggiudicazione dei 18 lotti in cui era stato suddiviso l'intervento di Monterusciello II
dicembre 83/gennaio 84	Copertura aerofotogrammetrica delle aree e relative cartografie
dicembre 83/gennaio 84	Analisi e schedature delle tipologie edilizie presentate dalle imprese vincitrici
dicembre 83/gennaio 84	Redazione del planivolumetrico
28 gennaio 1984	Convenzione del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile e la Soc. ITALTEKNA S.p.A. (Gruppo IRI - ITALSTAT) per la prestazione di servizi di assistenza alla Struttura Universitaria
gennaio/febbraio 84	Campagna geognostica
31 gennaio 1984	Presentazione del planivolumetrico (conferenza stampa)
10 febbraio 1984	Approvazione del planivolumetrico da parte del Comune di Pozzuoli
gennaio/maggio 1984	Progettazione delle infrastrutture viarie e degli impianti a rete
maggio/luglio 1984	Consegna delle aree alle imprese e inizio lavori
dicembre 1984	Ultimazione dei lavori di Monterusciello I e consegna degli alloggi
marzo 1986	Inizio della consegna degli alloggi di Monterusciello II

Richiamando l'esempio negativo e le condizioni precarie degli sfollati dal Rione Terra, a causa dei bradisismi del 1970, si punta, da subito, sulla costruzione di destinazioni definitive per i puteolani da trasferire dal centro storico. Il 21 settembre sono resi noti i risultati di un bando per la realizzazione di 566 alloggi in zona Monteruscello⁶, poi denominata "Monteruscello I", un'area già dotata di un piano planivolumetrico dove esistono o sono in corso di realizzazione le opere di urbanizzazione primaria e dove l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) di Napoli era stato chiamato per la realizzazione di un nuovo consistente quartiere (ISPRO, 2004).

La prima forte scossa bradisismica, pari a magnitudo 4,0 con epicentro nei pressi della Solfatara e profondità tra i 2,5 e i 3,0 km (Luongo, 1986, p.29), si manifesta il 4 ottobre 1983; due giorni dopo si parla di 8.000 sfollati, ma gli abitanti non abbandonano del tutto le case come nel 1970, facendo la spola tra Pozzuoli e i posti in cui hanno trovato ricovero (Lepore, 1985, pp.9-10).

A seguito di una serie di condizioni, esplicitate nel paragrafo seguente, si giunge, senza attendere la redazione e l'approvazione di un nuovo strumento urbanistico comunale, alla decisione della realizzazione di un quartiere satellite, all'interno del comune di Pozzuoli, dimensionato per 20.000 abitanti.

Ai fini del presente lavoro è importante ricordare che, anche in questo caso, la condizione ritenuta emergenziale, ma non necessariamente tale, è vista come "occasione"; infatti uno dei maggiori aspetti che guiderà l'impostazione progettuale riguarderà la ripresa economica dell'area, con una volontà di coordinare gli interventi di redistribuzione dei pesi demografici e quelli di sviluppo locale.

Dissesti idrogeomorfologici del 1998

In seguito a forti piogge che colpiscono la Campania il 5 e il 6 maggio 1998 si innescano oltre 150 frane, classificate come "colate rapide di fango"⁷, che raggiungono i centri abitati di Sarno, Quindici, Siano e Bracigliano causando «ben 145 vittime, centinaia di feriti, migliaia di senzatetto» e la distruzione di interi quartieri di detti abitati. La gravità dell'evento è dovuta principalmente a due condizioni naturali sfavorevoli dal punto di vista geologico e geomorfologico: «la natura delle zone colpite, costituite da coltri piroclastiche e da rocce carbonatiche, e la pendenza dei versanti molto elevata» (Cascini, Rossi, Ubertini, 1998).

L'accennata composizione stratigrafica della zona lascia intendere la sua prossimità al massiccio del Somma-Vesuvio e, in effetti, il bacino del fiume Sarno interessa il nord della provincia di Salerno e parte di quella napoletana, compresi ben dodici comuni vesuviani in "zona rossa", che non sono, comunque, direttamente colpiti dall'evento.

Purtroppo l'impianto urbano della zona si sviluppa indipendentemente dal pericolo noto già da prima del 1998⁸: il disastro avviene in un'area dove «l'evoluzione urbanistico-edilizia è stata quasi del tutto indifferente» alle previsioni di piano; inoltre, specie negli strumenti redatti negli anni '70 e '80, si risente di vicissitudini legate a condoni edilizi, fasi di emergenza post-sisma e tensioni socio-economiche di natura locale che, insieme, hanno favorito l'intervento privato, carente di attrezzature e spazi pubblici, con squilibrio tra funzione abitativa e sociale (Fasolino, 2001, p.134).

Tra gli interventi post-disastro, oltre ad ordinanze ministeriali e regionali, atte a fronteggiare l'emergenza specifica nei comuni colpiti, viene emanato il decreto legge n.180 del 11/06/1998 inerente "misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania", convertito il 3/8/1998 nella legge 267 (ib., p.123).

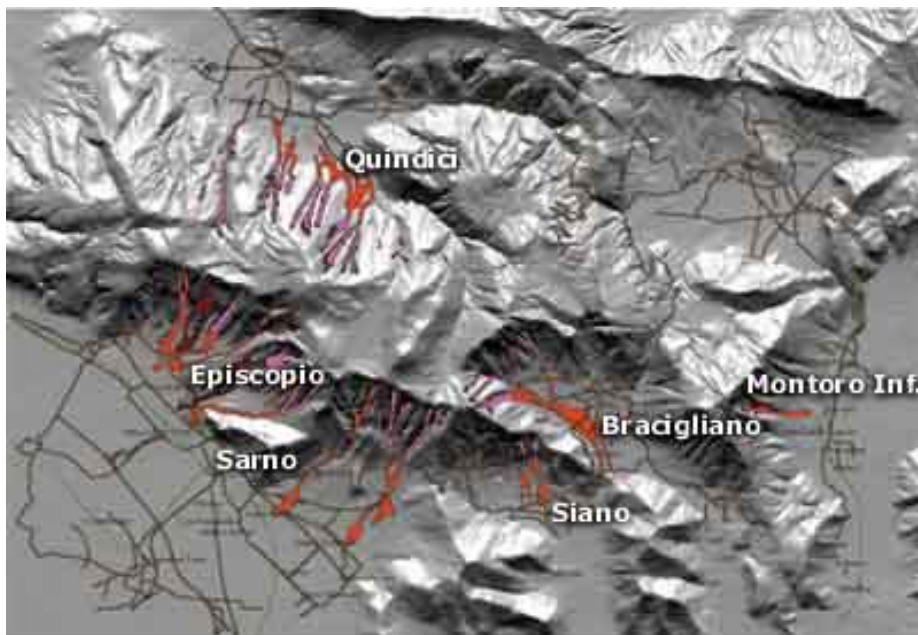


Figura 3.1 – Mappa dei territori colpiti dagli eventi calamitosi del 5 e 6 maggio 1998 (GNDCI - CNR Emergenza Campania, 1998).

Nel decreto sono distinte tre fasi operative per fronteggiare l'emergenza:

- individuazione delle aree in condizione di rischio da frana, sulla base di eventi storici, foto aeree e segnalazioni delle amministrazioni locali;
- perimetrazione dei livelli di rischio, in funzione della pericolosità e dell'entità del danno atteso, dipendente dall'uso del suolo "fotografato"⁹ nel 1998;
- programmazione della mitigazione del rischio, mediante individuazione di interventi mitigativi, l'apposizione di vincoli e la previsione di delocalizzazioni di attività e insediamenti.

Emerge, quindi, quale obiettivo prioritario a valle della perimetrazione di aree a pericolosità idrogeologica elevata e molto elevata su tutto il territorio nazionale, la rimozione delle condizioni di rischio più gravose, imponendo vincoli laddove si ritenga di non lasciar peggiorare una situazione ancora accettabile, ma comunque a rischio, e favorendo delocalizzazioni per insediamenti, attività produttive e sanitarie, in condizioni di rischio grave. In particolare, i comuni campani colpiti «individuano, sentita l'unità operativa del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del CNR, le aree in condizioni di sicurezza destinate agli insediamenti produttivi e sanitari, ai fini della rilocalizzazione in queste ultime aree delle attività produttive e di quelle che operano nel settore sanitario ubicate nelle zone a rischio» (D.L. 180/1998).

Ancora una volta si mira ad una ripresa economica senza un coordinamento degli interventi, ma favorendo la redazione di PIP caso per caso; infatti ciascun comune è «autorizzato a dotarsi di un proprio piano per gli insediamenti produttivi, naturalmente in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti», in aree in cui atterreranno cospicui trasferimenti di risorse statali, «secondo una concezione del sostegno allo sviluppo che è mille volte fallita, come hanno dimostrato sia l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sia le simili politiche adottate dopo i disastri del passato» (Fasolino, 2001, p.141).

Per comprendere meglio il rapporto di quest'evento con la pianificazione, va ricordato che la formulazione dei contenuti del piano di assetto idrogeologico differisce da quella imposta, ma non applicata, dalla L. 183/1989 per il piano di bacino. La prima è, infatti, esclusivamente finalizzata all'individuazione dei pericoli generati dall'interazione tra idraulica, geologia, morfologia del territorio e relazionati ad infrastrutture e centri abitati e non interessa, quindi,

tutto il territorio, ma solo le situazioni a rischio. La L. 183/1989, invece, ha istituito uno strumento come il piano di bacino, quale piano territoriale di settore, strumento di pianificazione e programmazione di «azioni e norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato» (L. 183/1989, art. 17), con l'obbligo di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione. Forse a causa della complessità delle tematiche inserite nel piano di bacino, forse proprio per l'innovazione nell'aver dato priorità a confini naturali, piuttosto che politici, lo strumento viene scomposto con la L. 493/1993, che consente l'attuazione del piano di bacino per stralci¹⁰ e, sulla base di ciò, viene impostato il D.L. 180/1998.

Si noti come le misure che si scelgono siano di tipo preventivo-operativo a breve termine (tempo compatibile con la perimetrazione di un'area a rischio, altrimenti soggetta a variazioni di destinazione d'uso che altererebbero il livello di rischio stesso), ma gli effetti si dilatano nel tempo. Le perimetrazioni entrano di fatto nelle condizioni alle trasformazioni, come se fossero invarianti territoriali, e sono spesso considerate, recependo le norme dei piani stralcio delle Autorità di Bacino, come aree vincolate a tempo indeterminato, piuttosto che come problemi da risolvere, ovvero come contesti ad elevato rischio da mitigare, non semplicemente da “congelare” cercando di evitare peggioramenti.

Da quanto brevemente esposto emerge una storia del territorio metropolitano napoletano attraversata da una serie di provvedimenti basati sulla «logica dell'emergenza, fondata su un uso distorto dei fondi pubblici», nonché dal «prevalere dei diffusi interessi individualistici e della “cultura” dell'abusivismo¹¹, contrari ad una politica dei beni collettivi e degli spazi pubblici» (Dal Piaz et al., 1993). In particolare, dalla sintetica descrizione degli eventi, emerge un rapporto continuo tra gestione delle trasformazioni territoriali ed emergenze legate a rischi naturali, generanti ribilanciamenti di pesi, spesso solo temporanei, per sgomberi e trasferimenti. Altra caratteristica comune, nelle reazioni dei decisori pubblici agli eventi citati, è il desiderio di orientare la fase di ricostruzione, o redistribuzione dei carichi antropici e riassetto territoriale, verso politiche di sviluppo, finalizzate a riprese in grado di garantire una certa autosufficienza economica a lungo termine, attraverso le azioni auspiccate.

<i>periodo</i>	<i>Problema</i>	<i>provvedimenti urbanistici</i>
anni '70	Acutizzazione della “questione della casa”	Piano delle periferie (1980)
1980	Un forte terremoto colpisce la popolazione napoletana che risiedeva per il 68,97% in alloggi sovraffollati	Piano straordinario di ricostruzione (PSER, L. 219/1981)
1983-1984	Dal settembre 1983 una serie di scosse bradisismiche minaccia il centro storico di Pozzuoli e, dopo un evento intenso dell'ottobre dello stesso anno, s'intuisce che costruzioni in cattive condizioni statiche non avrebbero sopportato altre sollecitazioni intense	Progetto Pozzuoli con edificazione del quartiere Monteruscello
1998	Avviene la disastrosa alluvione del fiume Sarno, il cui bacino interessa 12 comuni vesuviani, ma le cui conseguenze comportano la redazione dei piani stralcio delle Autorità di Bacino che vincolano porzioni di territorio a rischio elevato e molto elevato (R3 – R4) su tutto il territorio nazionale	Piani di assetto idrogeologico (PAI, L. 267/1998)

Sebbene il programma “Vesuvia” sia diversamente impostato rispetto agli interventi elencati, qualche somiglianza può rintracciarsi con l’esperienza nell’area flegrea, più che nelle altre, che pure la riguardano. Infatti possono riconoscersi le seguenti analogie:

- riguardano aree vulcaniche dentro l’area metropolitana napoletana;
- riguardano aree ad elevata potenzialità turistica;
- nelle condizioni di pericolosità si registra una forte incertezza previsionale;
- per la risoluzione si richiama il concetto di decompressione demografica, nella necessità di ridurre le densità abitative in aree delimitate;
- si vuole legare lo sviluppo locale all’intervento;
- non si attende la redazione di strumenti urbanistici ordinari.

Vale perciò la pena di soffermarsi un po’ più a lungo sul caso degli interventi post-bradisismo.

L’insediamento satellite di Monteruscello

Quando nella seconda metà del 1985 il bradisismo nei Campi Flegrei torna a valori non preoccupanti, si avviano le procedure per il primo rientro della popolazione nelle proprie case. I fabbricati sono classificati in tre tipologie:

- *ideali*, intendendo con ciò che essi posseggano la capacità di resistere ad un evento simile a quelli dei due anni precedenti;
- *ideali ad alto grado di vulnerabilità* perché da assoggettare a lavori di ripristino per incrementarne la resistenza alle sollecitazioni;
- *non ideali*, richiedenti costi di recupero ingenti e, quindi, di incerto destino, da definire in sede di successive scelte urbanistiche generali.

Comunque, da quanto emerso, il riferimento per la classificazione effettuata sembra il danno prodotto, o incrementato, dal fenomeno bradisismico del 1983, non la quantità di energia potenzialmente sprigionabile; il pericolo di eruzione è considerato solo in termini emergenziali e, in rapporto ad esso, ci si propone di migliorare le vie di evacuazione e le procedure di allerta.

Per cercare di comprendere la genesi e le motivazioni delle decisioni, è utile riassumere gli eventi accaduti.

La gestione della crisi bradisismica

Dal settembre 1983 una serie di scosse bradisismiche minaccia il centro storico di Pozzuoli e, dopo un evento, di magnitudo maggiore, il 4 ottobre dello stesso anno, nel mondo scientifico e accademico si formano diversi punti di vista sulle azioni da intraprendere, ma, comunque, si riconosce l’insostenibilità di un recupero del centro storico per lo stesso numero di abitanti precedente il bradisismo; anche perché, va ricordato, «molti edifici dell’area epicentrale erano fatiscenti ed avevano già subito danni in seguito al terremoto del 23 novembre 1980» (Luongo, 1986, p.29). Quindi nello stesso ambito si ha la compresenza di pericolosità sismica, bradisismica e vulcanica.

I sismologi del Gruppo Nazionale di Vulcanologia (GNV) affermano, a seguito dell’evento scatenante dell’ottobre 1983, che costruzioni in cattive condizioni statiche non avrebbero sopportato altre sollecitazioni intense, per cui è necessario individuare gli edifici con queste caratteristiche ed invitare la popolazione ad abbandonarle. Il dimensionamento del nuovo quartiere sarebbe dovuto scaturire, quindi, dal computo degli edifici “non ideali”, ma, a causa della scelta ministeriale di saltare la sistemazione provvisoria in container¹², mancando nel

1983 un quadro della vulnerabilità degli edifici, si deciderà di procedere all'evacuazione dell'intera zona a più elevato rischio (circa 30.000 persone): si opterà, escludendo la costa per paventata possibile migrazione dell'attività sismica nel golfo, per la costruzione rapida di 5.000 alloggi nella zona di Monteruscello. Temendo un abbandono del centro storico, gli amministratori, preoccupati, chiedono una contestualità degli interventi di recupero e di nuova costruzione. In seguito il governo centrale affermerà la non urgenza del recupero in quanto non rientrante nell'emergenza, a differenza della percorribilità del centro abitato, realizzata grazie alla demolizione dei fabbricati costituenti minaccia.

Dopo i primi incontri tra gli attori decisionali, negli ambiti di gestione della crisi e della ripresa, le competenze saranno così ripartite: alla Protezione Civile la gestione dell'emergenza, al GNV il coordinamento della ricerca scientifica sul rischio bradisismico, all'Università di Napoli la progettazione del nuovo quartiere e del recupero.

Dimensionamento e localizzazione

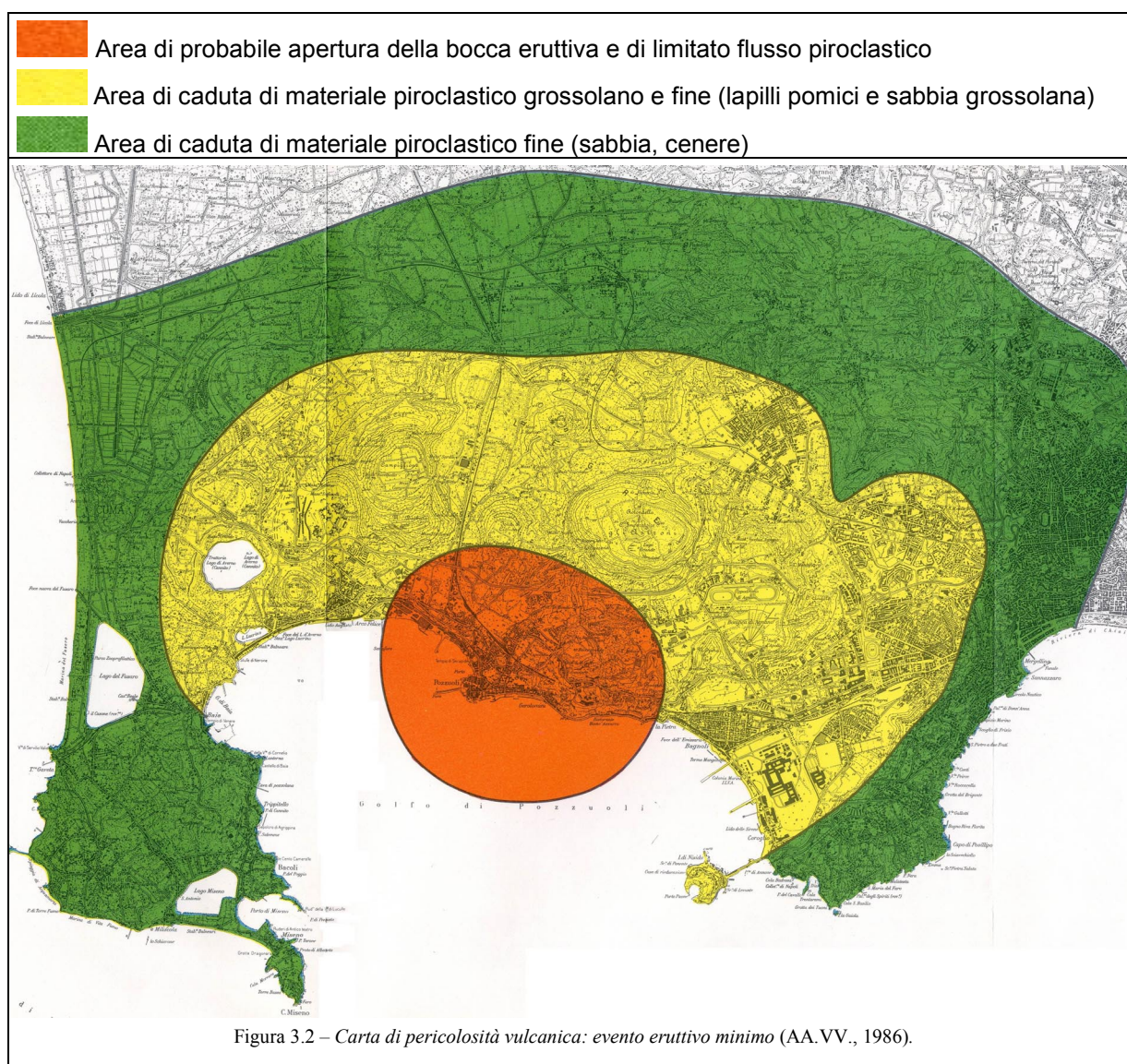
Nella seconda metà degli anni '70, in ambito urbanistico, molti sostengono l'autonomia del progetto dal piano che, unitamente alla disastrosa condizione della cornice pianificatoria, richiedente tempi troppo prolungati per un adeguamento anche in condizioni ordinarie, fa optare per l'edificazione di 20.000 vani a Monteruscello, con una densità di progetto pari a 200 ab/ha, senza che il comune di Pozzuoli fosse dotato di PRG (Lepore, 1985, p.11).

Il 6 ottobre 1983 l'Amministrazione di Pozzuoli e il Ministero della Protezione Civile convergono su Monteruscello come area destinata alla localizzazione di 4.000 alloggi¹³, all'interno del comune stesso, al fine di evitare la fase di insediamenti temporanei; ma, autorità e amministratori, non pronti a fronteggiare un'evacuazione di 30.000 persone, decidono di temporeggiare sperando in allontanamenti spontanei.

L'area scelta risultava a minor pericolosità tra quelle disponibili all'interno dei confini comunali. Volendo procedere con maggiore lungimiranza¹⁴ sarebbe stato più sicuro realizzare la nuova edificazione in una zona più interna, al di fuori del comune di Pozzuoli (vedi figure 3.2 e 3.3), ma l'amministrazione non voleva perdere l'occasione per gestire i fondi; quindi la localizzazione dell'insediamento satellite risulta un compromesso tra la volontà politica e la minimizzazione del rischio.

Nella notte tra 10 e 11 ottobre si diffonde la notizia di un terremoto di elevata energia previsto l'indomani mattina, così tutta l'area flegrea e la città di Napoli sono «interessate da una psicosi collettiva da fine del mondo»¹⁵; a seguito di ciò si comunica la decisione presa ed inizia lo svuotamento verso il litorale domizio. Solo più tardi la difficoltà di gestire l'informazione sarà ridotta con l'istituzione di un centro di sorveglianza a Pozzuoli, che genererà molta fiducia nei cittadini, consentendo ai responsabili della sorveglianza di «operare con maggiore tranquillità in laboratori fuori dall'area in emergenza» (Luongo, 1986, p.30).

In merito al dimensionamento del quartiere satellite l'associazione "Italia Nostra" stila un documento durissimo e fa stampare un opuscolo intitolato "Bradismo e speculazione", lanciando un appello sottoscritto da numerosi intellettuali (Salzano, 2004). In particolare Antonio Cederna parla di «grave improvvisazione [...] non si sa come sia calcolato [il fabbisogno dei vani] quando ancora sono in corso le perizie sulle condizioni statiche degli edifici sgomberati», si ignora quindi la quantità di famiglie che potranno rientrarvi; inoltre, come precedentemente evidenziato, anche quella porzione di territorio è interessata da pericolosità vulcanica (Lepore, 1985, p.14). In seguito si vedrà, infatti, mediante una costruzione di scenari eruttivi basata sulle eruzioni storiche e sulla probabile apertura di bocca eruttiva nel centro storico di Pozzuoli, che, in caso di evento massimo, il comune è quasi interamente interessato da un livello pericolosità elevata (vedi figura 3.3).



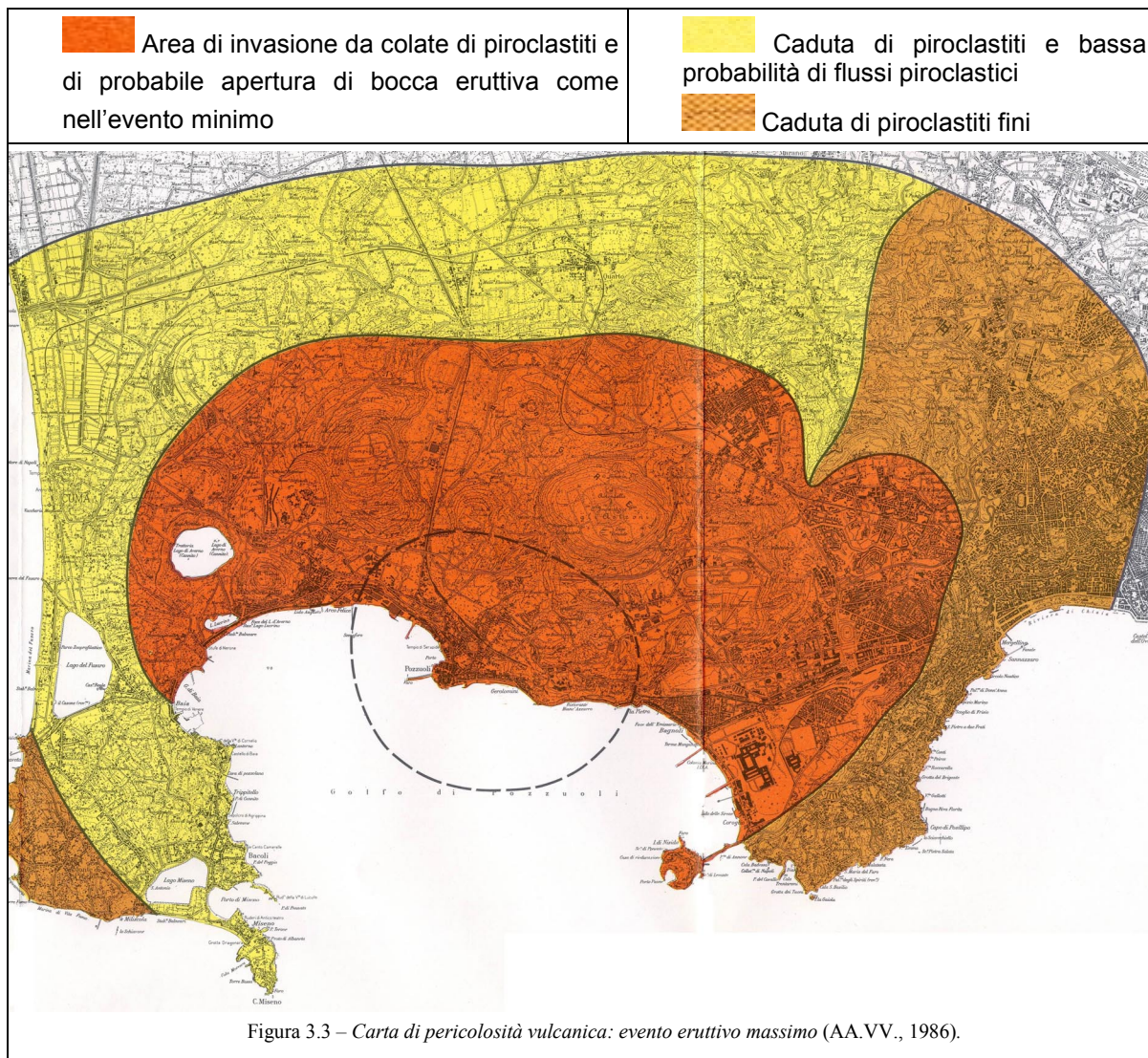
In seguito il prof. Siola, coordinatore del gruppo di progettazione, dichiarerà Monteruscello complementare a Pozzuoli e, per le diverse caratteristiche costruttive, utile ad incrementare la qualità complessiva dell’abitato, prevalentemente in termini di efficienza ai fini dell’evacuazione, e a ridurre la densità del centro storico, comunque a livelli elevati (ib., p.15). Tali obiettivi indiretti saranno realizzati in parte e solo temporaneamente, come si dirà successivamente.

La convenzione con l’Università

Da una convenzione tra Comune di Pozzuoli e Università Federico II di Napoli (“Progetto Pozzuoli”), firmata il 19 novembre, viene riformulata la domanda mediante una documentazione sullo stato dei luoghi, l’analisi delle variabili socio-economiche e l’individuazione degli elementi per un piano di sviluppo, al fine del ridisegno del territorio. Di seguito si richiamano brevemente i contenuti di tale progetto, anche per evidenziare alcune caratteristiche comuni al programma “Vesuvia”.

L’obiettivo del progetto è la «realizzazione di un comprensorio ad alto grado di valorizzazione ambientale e turistica, nel rispetto, tuttavia, delle preesistenze industriali» per

una più razionale utilizzazione delle risorse; quella turistica, in particolare, impone una valorizzazione ambientale a partire dalle iniziative esistenti, «lo stesso programma di decompressione demografica, avviato per far fronte all'emergenza del bradisismo, già deve essere visto come un primo sforzo di riorganizzazione e di riassetto del territorio» (Siola, 1985, p.34).



Come già evidenziato, la compresenza dei rischi vulcanico, sismico e bradisismico «impone una riduzione dell'abitabilità e della concentrazione edilizia della città vecchia» (Rossi, 1985, p.103), quindi, in relazione al recupero del centro storico, le scelte definitive saranno orientate a «cercare di alleggerire il peso demografico di una zona che è soggetta, così frequentemente, a fenomeni di questo tipo» (Barberi, 1984). Le condizioni di rischio suddette impongono anche «l'adeguamento della viabilità alle condizioni di emergenza».

In merito al miglioramento delle condizioni abitative del centro storico, dal punto di vista del riequilibrio urbanistico, si afferma che l'abbassamento della densità consente un «riproporzionamento del rapporto tra residenza, attrezzature e servizi fondato sul rispetto degli standard urbanistici e, più in generale, della qualità della vita», senza stravolgimenti, una volta eliminato il «sovraccarico» (Rossi, 1985, p.114). Nella parte storica si prevede, quindi, il recupero del centro in funzione dei risultati delle analisi effettuate (pericolosità vulcanica,

vulnerabilità, beni archeologici presenti, proporzione tra residenza e servizi, possibilità di sviluppo delle attività, riassetto della viabilità, disponibilità economiche).

Le preoccupazioni legate a possibili speculazioni, legate alle aree libere intorno al nuovo insediamento, sono fugate ricordando che «l’orografia della zona, a piccoli crateri, consente di evitare l’inconveniente della saldatura edilizia dei cinque nuclei»: centro storico, borgo vicereale, Rione Terra, l’area della mesoterrazza a quota 30÷35m tra le Terme di Nettuno e il Bagno Ortodonico, l’area di via Napoli (ib., p. 115).

La progettazione dell’insediamento seguirebbe, quindi, la struttura policentrica, ereditata da storia e morfologia locali, inserendosi «nella struttura urbana di Pozzuoli, continuando il disegno per nuclei isolati, collegati da direttrici di penetrazione territoriale, che già era stato delineato negli anni ’60 con l’Olivetti e ’70 con il Toiano». Ma la presenza di Monteruscello fa mutare gli equilibri e la redistribuzione dei pesi demografici, che suggeriscono un nuovo sistema della mobilità per esigenze connesse al problema dell’evacuazione e della sicurezza contro i rischi vulcanico, sismico e bradisismico (Siola, 1985, p.63), anche potenziando le attrezzature già presenti a Toiano-Olivetti.

Ipotesi di rifunzionalizzazione (Rossi, 1985, p.117).	
<i>ambito</i>	<i>Funzioni</i>
area occidentale	traffico mercantile, pesca, mercato ittico
borgo vicereale	centro commerciale, attività marinare, artigianali e residenza
Rione Terra	funzioni amministrative, sociali e religiose
area della Starza	parco archeologico, funzioni pubbliche e culturali
via Napoli	area residenziale integrata a servizi, tempo libero , turismo e attività balneari e termali

Nella progettazione sono dichiarati “al centro del ridisegno dell’area” il sistema dei parchi e delle aree vincolate e la questione dei trasporti; quest’ultima si sostiene prevista per rispondere ad esigenze sia in condizioni ordinarie sia emergenziali, in modo da garantire la mobilità nel comune di Pozzuoli, per il raggiungimento dei nuovi assetti, per migliorare l’inserimento dei Campi Flegrei nel contesto napoletano e rispondere immediatamente alla domanda di sicurezza e alla richiesta di vie di esodo in caso di emergenza.

Incremento demografico previsto nella simulazione di un assetto trasportistico ottimale (De Luca, Esposito, 1985, p.94)			
	<i>da (ab)</i>	<i>a (ab)</i>	<i>variazione (ab)</i>
Pozzuoli Centro	27.700	8.000	-19.700
Toiano-Olivetti	11.500	15.500	4.000
Lucrino-Arco Felice	11.400	15.000	3.600
Solfatara	10.300	8.500	-1.800
Cuma-Licola	2.600	2.600	0
Agnano	2.900	2.900	0
Monteruscello	1.900	36.800	34.900
incremento complessivo previsto			21.000

Per giungere ad un assetto ottimale del sistema dei trasporti, si ipotizza una redistribuzione che, è interessante sottolinearlo in rapporto al diverso approccio del programma “Vesuvia” in corso, considera un incremento complessivo della popolazione di 21.000 unità.

Quindi si pianifica ipotizzando un incremento demografico, che farà inevitabilmente aggravare il fattore *esposizione*, non pretendendo di bloccare la crescita di residenze nell’area, mentre si agisce sulla riduzione della *vulnerabilità*, mediante l’ottimizzazione dell’assetto trasportistico.

A tal proposito si può evidenziare che, se nell’ambito della pianificazione dei trasporti è sicuramente opportuno considerare un numero di residenti maggiore rispetto a quello reale, al fine di avere un certo margine nella progettazione, è anche sensato cercare di porre un freno ad una crescita residenziale in aree ritenute ad elevate densità abitativa, specie se già in condizioni di grave rischio naturale.

Il Progetto Pozzuoli oggi

Il provvedimento a carattere emergenziale descritto, conclusosi con l’intervento di realizzazione del quartiere di Monteruscello (unitamente allo sgombero del Rione Terra del 1970, dovuto alla precedente crisi bradisismica), è dai più ritenuto, come ricordato dai redattori delle linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale inerenti il “Programma di azioni per la mitigazione del rischio Vesuvio”, una «negativa esperienza»¹⁶, unitamente allo sgombero del Rione Terra del 1970, dovuto alla precedente crisi bradisismica (Gasparini, Belli, 2003, p.8).

Per altri, invece, «l’operazione di Monterusciello merita di essere conosciuta non solo come caso a sé, ma anche perché può rappresentare un esempio ripetibile per altre opere, legate sia alla evenienza di fatti catastrofici, sia alla soluzione di nodi e strozzature territoriali che i meccanismi tradizionali hanno difficoltà a risolvere» (ISPRO, 2004).

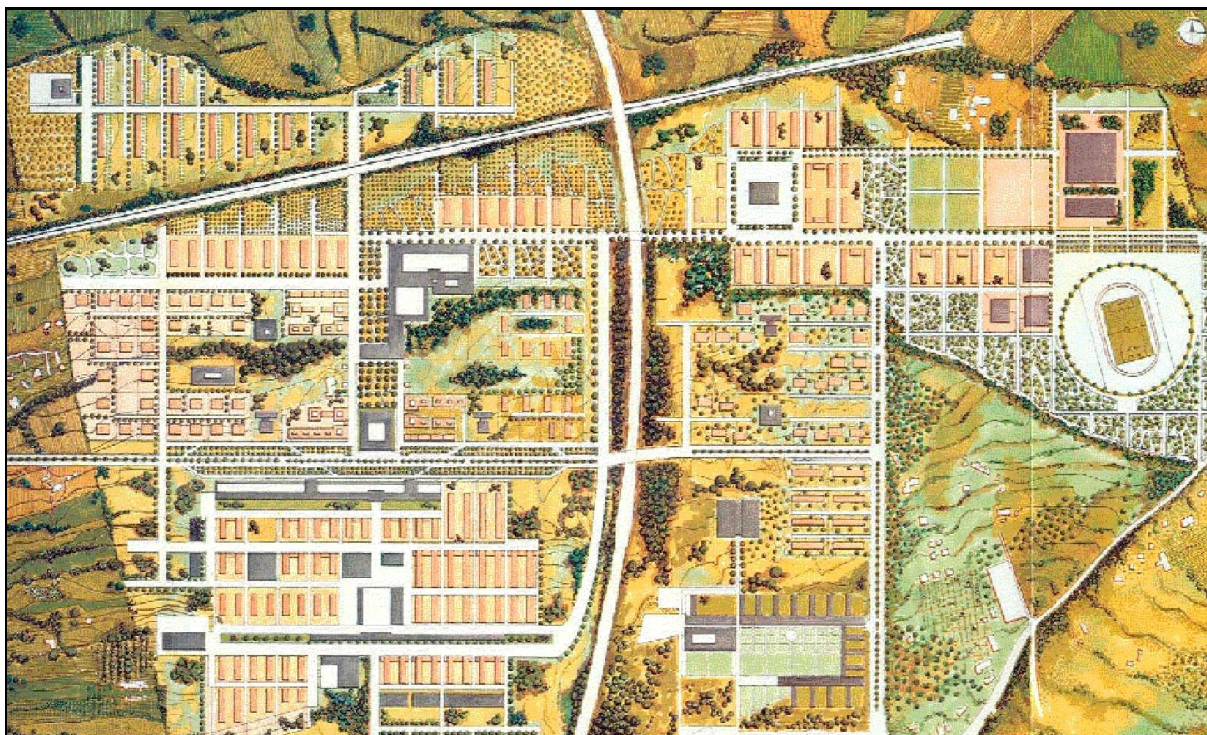


Figura 3.4 – Elaborato progettuale dell’organizzazione planimetrica di Monteruscello (ISPRO, 2004)

Nell'ultimo parere esposto si predilige il progetto caso per caso alle classiche procedure di pianificazione e verifica di conformità, viste come freni alle trasformazioni¹⁷; mentre l'intervento progettuale sarebbe in grado di rispondere a domande emergenti nel corso della gestione di una città.

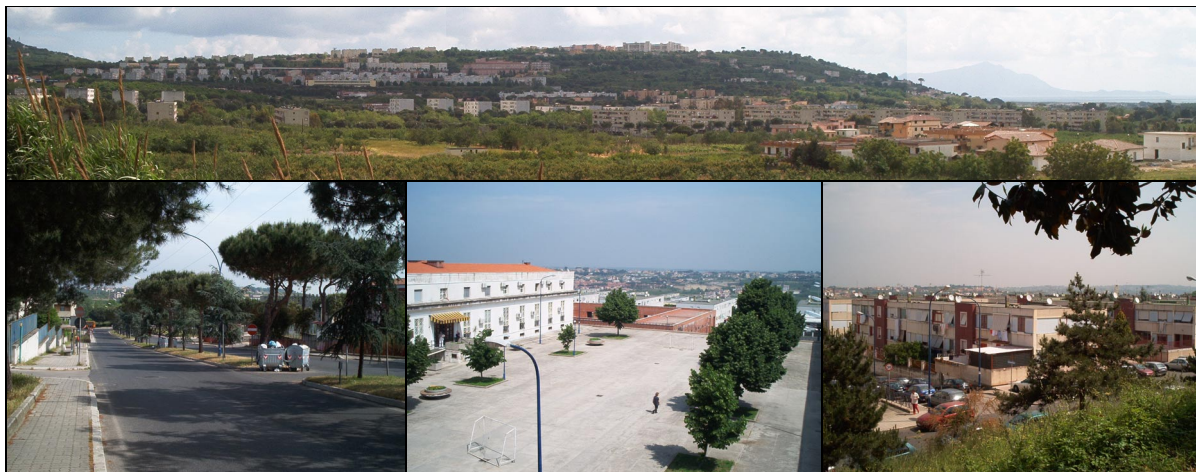


Figura3. 5 – Foto del quartiere Monteruscello (17 e 18 maggio 2005)

Da quanto esposto emerge una differenza di punti di vista nelle due valutazioni sul quartiere in questione. È forse banale, ma sicuramente opportuno, ricordare che un progetto interessante 20.000 residenti in un'area di circa 1.000.000 m², nato in condizioni di dichiarata emergenza, con una politica dirigista, e realizzato in due anni, presenta aspetti negativi e positivi a seconda dei quesiti a cui si cerca di rispondere.

Dal punto di vista del soddisfacimento numerico della domanda abitativa, il progetto di Monteruscello può essere definito in termini positivi, le critiche negative mossegli riguardano la localizzazione, per ragioni paesaggistiche e di sicurezza, il dimensionamento, sconnesso dalla valutazione dei danni e incentivante la crescita demografica in un'area comunque ad elevata pericolosità vulcanica e – argomento maggiormente portato avanti da alcuni abitanti, al tempo immediatamente successivo all'insediamento (Giglia, 1997) – la bassa qualità del costruito.

Oggi il quartiere si presenta come un intervento urbanistico a bassa densità, quindi non congestionato, a maglia ortogonale, con edifici prevalentemente in linea (altre tipologie presenti in numero minore sono edifici a corte aperta, isolati tipo palazzina ed a patio con alloggi duplex) disposti a pettine lungo gli ampi assi stradali e con una discreta manutenzione del verde urbano, specie lungo gli assi viari principali, inframmezzato da aree incolte. In fase attuativa, il progetto, d'ispirazione razionalista, mantiene l'impostazione complessiva, subendo comunque alcune variazioni puntuali rispetto all'idea originaria (figg. 3.4, 3.5)¹⁸.

Nel complesso, in merito alla condizione attuale del sistema urbano, il quartiere non presenta segni di degrado, ma è evidente, dalle poche caratteristiche evidenziate e dalle immagini allegate al presente lavoro (figg. 3.4, 3.5, 3.6, 3.7), la totale estraneità al contesto di provenienza dei suoi abitanti. Monteruscello è caratterizzato da un impianto urbanistico totalmente diverso dal compatto centro storico di Pozzuoli, probabilmente anche per la richiesta di efficienza in caso di evacuazione e per la morfologia pianeggiante, più sicura rispetto al pendio, ma, certamente, meno panoramica. Va inoltre evidenziato che la scelta di edilizia prefabbricata, per accelerare i tempi di realizzazione dell'intervento, accentua ulteriormente l'estraneità suddetta.



Figura 3.6 – Foto aerea. (Provincia di Napoli, 1998)

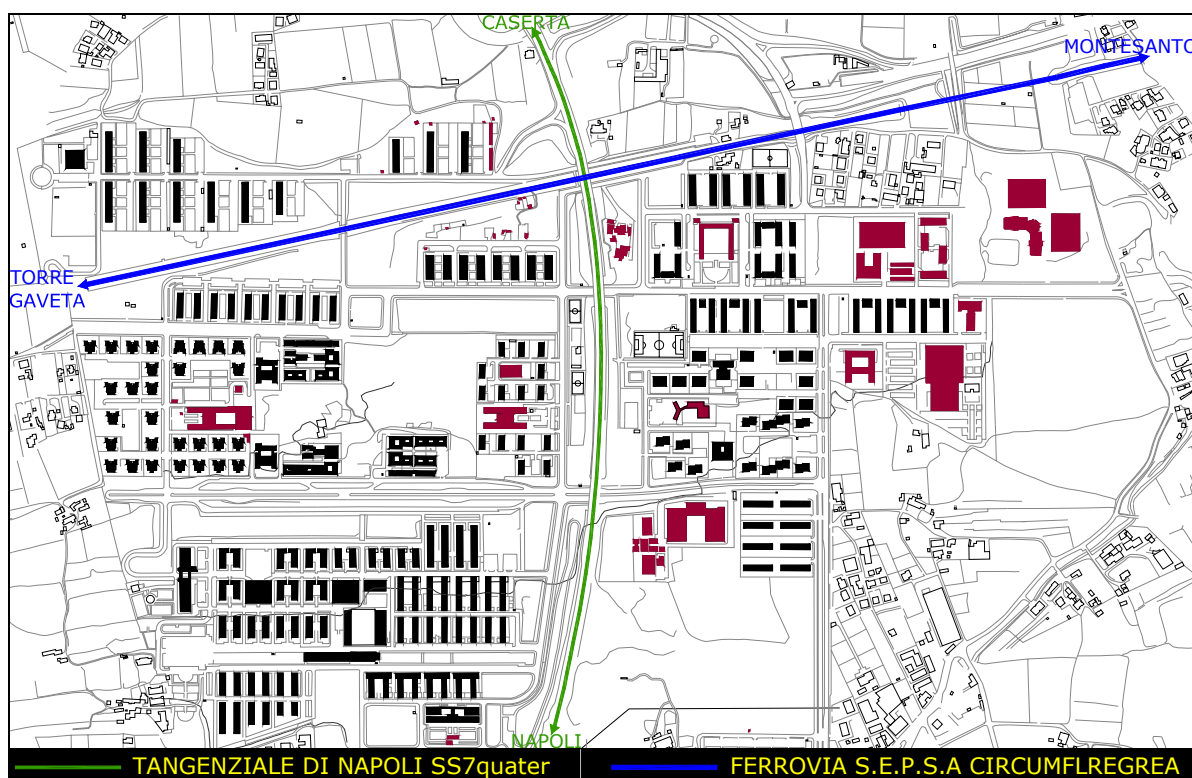


Figura 3.7 – Le più evidenti variazioni su forma ed estensione dei fabbricati, rispetto al progetto originario, sono evidenziate in rosso. (Elaborazione su cartografia digitale 1998 della Provincia di Napoli fornita al Dipartimento di Urbanistica dell'Università degli Studi Federico II)

In merito alla questione dei tempi di realizzazione, «incredibilmente veloci» (Discepolo, 1991, p.23), e dello “snellimento” delle procedure si parlerà di abuso della concessione (ib., pp.102-104) che tende ad emarginare il recupero del centro storico, oggetto di contestazioni e mediazioni locali estenuanti (ib., p.24). La rapidità dei tempi è legata alla condizione emergenziale, aggravata ulteriormente, per quanto concerne l’efficacia e il consenso connessi all’operazione, dall’assenza di un quadro decisionale appositamente predisposto¹⁹. La sperimentaltà del progetto risente, ovviamente, della carenza di tutte quelle componenti procedurali non codificate, necessarie affinché si affronti una questione alla quale non si è preparati e la cui implementazione affrettata rischia di compromettere le garanzie di raggiungimento degli obiettivi. È, probabilmente, anche per queste ragioni, essendo l’Amministrazione della Protezione Civile priva di «quadri tecnici», che si è fatto ricorso alla società “Italtekna” del gruppo “Italstat”, «con una non sempre precisa e definita formula convenzionale» per il supporto da fornire all’Università ed è mancato, quindi, un confronto continuo tra Ministero, Università e Amministrazione Comunale (ib., p.100).

Dal punto di vista delle condizioni di rischio, legate a possibili eventi naturali disastrosi, la situazione attuale è sicuramente più grave, specie se si considera la pericolosità vulcanica legata ad evento atteso di elevata intensità. Difatti, ricordando i tre fattori dell’analisi del rischio, la pericolosità rimane invariata, a differenza degli altri due termini; se si considera, ad esempio, la vulnerabilità complessiva è evidente che eventuali lavori mirati di ristrutturazione aumenterebbero la resistenza all’evento, ma una verifica di ciò esula dal presente lavoro. Invece, per quanto concerne la decongestione delle aree ad elevata pericolosità sismica, bradisismica e vulcanica, motivazione principale dell’edificazione del quartiere satellite, è possibile analizzare la condizione dell’esposizione, grazie alla disponibilità di dati comunali per strada e, quindi, anche per circoscrizione. Risulta complicato un confronto diretto tra i dati aggregati, non essendo disponibili i residenti per strada riferiti al 1983, in quanto nei primi anni ’80, nel periodo dell’ultima crisi bradisismica, c’era una diversa ripartizione circoscrizionale e, solo successivamente, i quartieri sono stati aggregati nelle attuali quattro circoscrizioni (come mostrate in fig. 3.8).

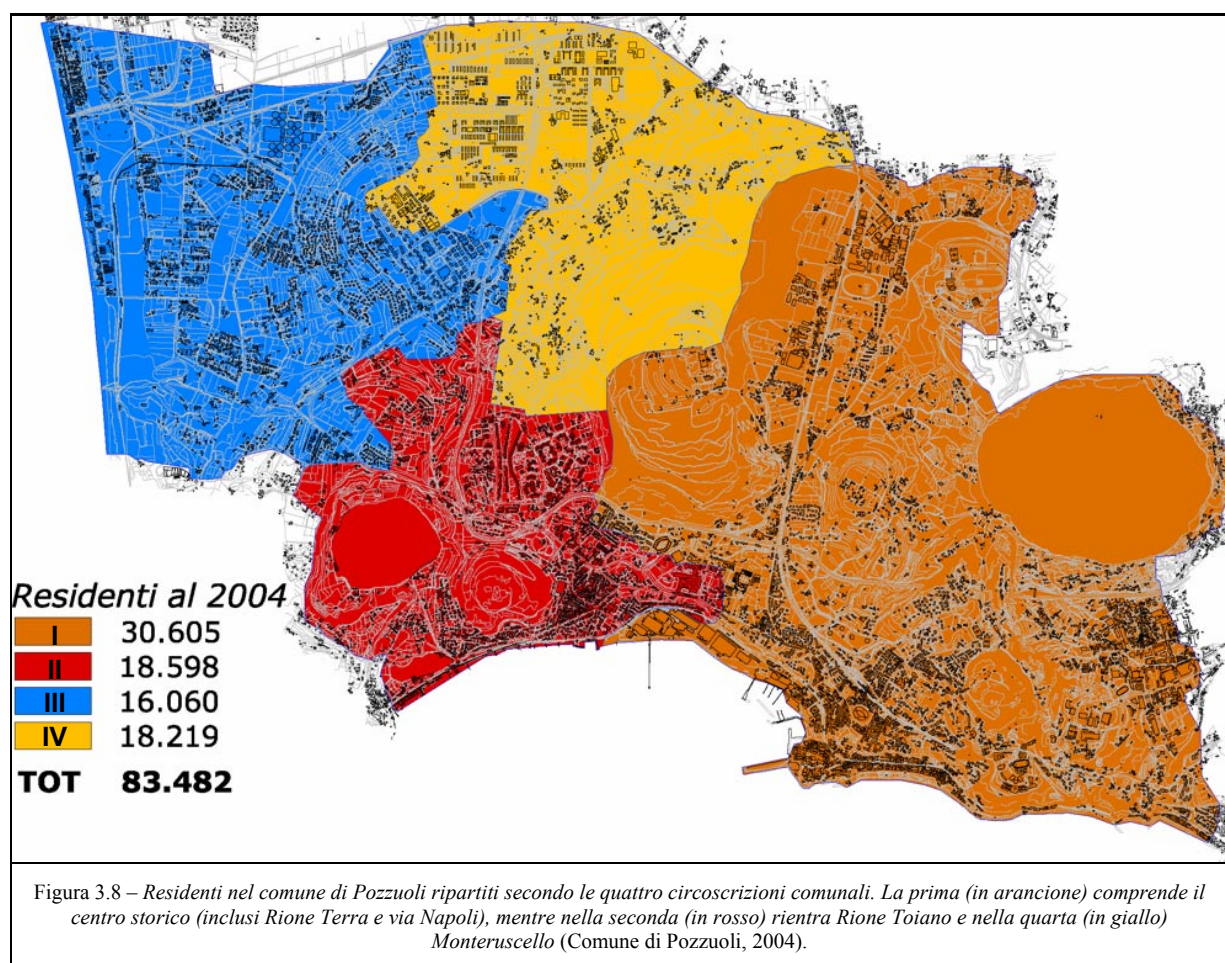
Dai dati esposti in fig.3.8 si nota come la maggior concentrazione di residenti sia all’interno delle prime due circoscrizioni, in prossimità dell’epicentro dei bradisismi dei primi anni ’80; queste aree sono tuttora vitali per l’intero comune e, quindi, maggiormente frequentate anche dai non residenti. In particolare, la seconda circoscrizione registra, nel 1999, una densità abitativa pari a 3.336 ab/km² (ARPAC, 2002), che da dati comunali del 2004 sarebbe leggermente diminuita (3.269 ab/km²), ma comunque ancora critica per un’area ad elevata pericolosità vulcanica: si precisa che la “zona rossa” del piano di emergenza dei Campi Flegrei comprende, all’interno del comune di Pozzuoli, le prime due circoscrizioni e sette sezioni censuarie della terza, sebbene l’area più gravosa, nella carta di pericolosità esposta (fig. 3.3), tagli anche parte della quarta, lambendo il quartiere di Monteruscello.

Numero di stanze occupate e non occupate nel comune di Pozzuoli dal 1981 al 2001 (ISTAT)	1981		1991		2001	
	Occupate	non occupate	occupate	non occupate	occupate	non occupate
	59.375	8.937	84.565	20.140	95.549	12.838
	68.312		104.705		108.387	
Popolazione residente	69.861		75.142		78.754	
Abitanti per stanza	1,18		0,89		0,82	

Per meglio comprendere l’attuale condizione dell’abitato puteolano è possibile, dai dati ISTAT, verificare brevemente lo stato delle stanze non occupate, cresciute subito dopo il fenomeno bradisismico del 1983 e pari ancora a 20.140 nel 1991, ma ridottesi a 12.838 nel

2001 e, in caso di interventi di recupero, probabilmente tendenti a ridursi ulteriormente. La dinamica tracciata va inquadrata in un contesto in cui si nota un forte incremento delle abitazioni complessive dal 1981 al 1991, maggiore dell'offerta residenziale del solo intervento di Monteruscello, ma un aumento molto minore nel decennio successivo, in cui si registrano circa 7.300 occupazioni di vani precedentemente non occupati.

Non si deduce certo, solo da quanto esposto, una tendenza a rioccupare le abitazioni evacuate durante il bradisismo, ma, volendo approfondire la questione, i dati evidenziati sarebbero certamente un indizio a favore di tale ipotesi, considerando una leggera riduzione dell'indice di affollamento²⁰ dopo l'evento del 1983, accompagnato da una lenta riduzione dei vani non occupati, in una tendenza d'incremento complessivo del numero di stanze.



Deduzioni dal caso puteolano

Le vicende esposte vanno inquadrare nel contesto che si è cercato di descrivere, circostanze in cui l'emergenza diventa motore di sviluppo fino alla formulazione di un «modello napoletano» (Discepolo, pp.28-38), in cui emerge, sotto certi aspetti, una costruzione di sfiducia nelle procedure ordinarie, finalizzata alla deresponsabilizzazione delle istituzioni inadempienti. L'emergenza giustifica l'accantonamento dei fabbisogni ordinari, a causa dell'incombente di problemi più gravi; ma, se le questioni gravi derivano da inadempienze ordinarie e sono accentuate da queste, gran parte dell'emergenza stessa risulta «costruita» e, quindi, non del tutto imputabile ad eventi straordinari²¹.

Nel caso puteolano si evidenziano due tipi di problemi, alcuni di vecchia natura legati a carenze della città di Pozzuoli e del comprensorio flegreo, sicuramente accentuate dal

bradisismo, altri connessi a questioni direttamente generate dall'impreparazione alla gestione della fase emergenziale. Dall'esperienza descritta, in particolare, la scelta localizzativa e dimensionale evidenzia un'evidente sopravvalutazione del rischio bradisismico e una sottovalutazione di quello vulcanico. La ripartizione dei fondi pubblici, conferma quanto enunciato. Si assegnano 400 miliardi di lire per la realizzazione del quartiere satellite e un decimo per il recupero del centro storico; escludendo, quindi, l'intento speculativo, rimangono due possibili interpretazioni di tale scelta:

- i danni erano pochi e non c'era grande necessità di recupero;
- si vuole recuperare il centro storico solo in minima parte.

L'ultima deduzione è da escludere in quanto contrasterebbe con la chiara volontà dell'amministrazione, attore fondamentale nel processo decisionale, di evitare lo svuotamento del centro storico; mentre la prima ipotesi confermerebbe la sopravvalutazione dei danni subiti, con il rischio bradisismico calcolato in base ai danni stessi.

Quando il ministro Scotti ricorda che l'assistenza ad una famiglia di terremotati del 1980 è costata in media 60 milioni di lire, mentre quella dei puteolani, prima di entrare nella nuova casa, 10 milioni circa (Lepore, 1985, p.12), si riferisce alla comparazione economica della fase assistenziale, aspetto particolare che riguarda la gestione dell'emergenza e la tempistica della sistemazione definitiva; mentre nulla si dice circa la localizzazione dell'insediamento e il rapporto tra interventi di nuova edilizia e recupero del centro storico, a meno che non sia da scontato che i tempi dell'intervento di recupero siano maggiori di quelli della realizzazione di nuovi edifici, ma, per il ragionamento precedente in merito ai danni non eccessivi, tale ipotesi non risulterebbe compatibile.

Per quanto concerne le motivazioni urbanistiche della localizzazione dell'area di nuova urbanizzazione, si dichiara di voler emulare la crescita storica "per poli", ma mediante un disegno urbano totalmente diverso dall'esistente. Anche se il progetto dell'Università giunge a valle di analisi e studi sul sistema di parchi e della mobilità, considerando quindi anche le "invarianti" territoriali, non bisogna dimenticare che la scelta principale riguarda una scala più vasta, ovvero la localizzazione e il dimensionamento del quartiere, in un'area che, a scala maggiore, avrebbe potuto costituire interamente un'invariante strutturante il territorio infracomunale, per le condizioni di pericolosità naturale e per la presenza di beni d'interesse storico e paesaggistico²².

Sotto l'aspetto della redistribuzione e dei mutamenti indotti nella vita sociale dei soggetti localizzati nel quartiere di Monteruscello, da apposite ricerche antropologiche, emergono le seguenti sensazioni sull'operazione effettuata:

- vi è un diffuso apprezzamento per l'appartamento nuovo, ma rimpianto per le qualità paesaggistiche e panoramiche dei vecchi insediamenti;
- da un lato si conserva la speranza di tornare a Pozzuoli (Signorelli, 1985, p.56)²³, dall'altro in un'area in cui «la pratica della pianificazione urbanistica è stata attività marginale, se non addirittura inesistente» (Cerami, 1988)²⁴, l'esperienza di Monteruscello può apparire effettivamente come un'occasione positiva per quelle persone che associano all'evento la "fortuna" di aver ricevuto una casa.

Le aspre critiche mosse immediatamente dopo la costruzione del quartiere in oggetto si attenuano proprio riconsiderando le voci «soddisfatte» e, addirittura, «felici» della nuova sistemazione (Giglia, 1997, pp.50-68), rappresentanti un punto di vista inizialmente escluso per «pregiudizio etnocentrico» (De Martino, 1977)²⁴. Non bisogna, comunque, dimenticare i problemi connessi all'eterogeneità degli abitanti, che non ha generato coesione, ma maggiore divisione con stigmatizzazione reciproca, degenerazione della necessità di conoscersi e della diffidenza verso l'ignoto (condizioni spesso presenti, ma, in tal caso, accentuate da un processo imposto e non graduale).

Nel dibattito disciplinare sui processi di trasformazione territoriale l'esperienza di Monteruscello rientra, quindi, nel rapporto tra piano e progetto ed è supportata, affinché si replichi nell'ordinario, dai chi, ritenendo «obsoleto il criterio della pianificazione dell'offerta attraverso uno strumento urbanistico definito al di fuori della domanda reale», auspica la fusione tra piano, progetto ed esecuzione. Al fine di accelerare l'attuazione le tre fasi sono viste in processi interattivi, non necessariamente in maniera sequenziale, ma come campi di attività intersecatesi nel tempo sulla base di alcuni obiettivi chiaramente definiti in partenza. In tale approccio si dà per scontato che le leggi vigenti all'epoca generassero risultati negativi e che i risultati positivi relativi a Monteruscello siano dovuti, in parte, alla possibilità di operare in deroga alle stesse, rischiando di non distinguere né i tempi dell'emergenza da quelli ordinari e né, soprattutto, la qualità e l'efficacia di una legge dall'efficienza amministrativa e dalle responsabilità istituzionali. Il rischio è quello di inseguire un tecnicismo occasionale deregolato, garantito solo dalla «presenza di strutture tecniche in grado di gestire l'intervento con criteri di efficienza», con la «possibilità di operare in deroga alle leggi vigenti»²⁵ (ISPRO, 2004).

Analogie e differenze col Programma "Vesuvia"

Nel valutare le possibili analogie con l'esperienza in corso nell'area vesuviana è opportuno evidenziare prima le due differenze principali nell'affrontare medesime questioni:

- nel caso puteolano, ragionando sui futuri assetti si prevede un forte incremento demografico, cercando di governare una tendenza di crescita nella forma e assecondandola nella quantità, diversamente dall'impostazione del programma "Vesuvia" che si basa sulla riduzione dell'attuale popolazione e sull'imposto freno alla crescita residenziale;
- nella politica di decompressione demografica in corso gli orizzonti temporali sono di medio e lungo periodo, mentre nel "Progetto Pozzuoli" si tende a risolvere la questione sulla base dei tempi di realizzazione dell'edilizia prefabbricata (due anni circa).

Caratteristica comune ai due approcci è, invece, il decongestionamento differenziato, all'interno dell'area d'interesse; ma, mentre nel caso del centro storico di Pozzuoli, l'azione di ridimensionamento demografico è impostata sui danni subiti da un particolare evento, nel programma "Vesuvia" spetterà al PSO individuare le aree da decomprimere e quelle da densificare, con la STT soggetto attuatore. Infatti non tutte le zone dell'area colpita dai bradisismi sono interessate dal ridimensionamento demografico. Nella precedentemente esposta classificazione degli edifici, in merito alla loro agibilità, si legge l'intenzione di un'operazione, in funzione dei danni, anche se, come ricordato, il dimensionamento delle nuove residenze non deriva da ciò; non si agisce, invece, pensando a lungo termine ai potenziali effetti disastrosi dell'elevato pericolo naturale. La giustificazione di un tale approccio è un'impostazione "emergenziale": si punta all'evacuazione che, comunque, affinché sia più efficiente, deve vedere risolti problemi diversi nel territorio comunale tra cui l'elevata densità abitativa, non interessante l'area in maniera omogenea.

La differenza sostanziale nel decongestionamento è data, quindi, dal tipo di segnale che attiva il trasferimento, nel primo caso su basi empiriche a breve orizzonte temporale d'osservazione, nel secondo caso in maniera indotta, incentivata, non impositiva e, per quanto sarà possibile al PSO, concertata secondo negoziazioni pubblico-pubblico e pubblico-privato. Comunque, in entrambi i casi, si esclude un approccio teorico analitico deduttivo che proceda nel tentativo di dettagliare le analisi di vulnerabilità ed esposizione, a pericolosità nota, probabilmente per ragioni simili, legate a questioni di costi e tempi e, nel caso vesuviano, anche per la scelta di procedere secondo un approccio non dirigista.

Grazie alle caratteristiche paesaggistiche ed archeologiche delle aree puteolana e vesuviana, si cerca di trasformare l'emergenza prima e il rischio oggi in un'opportunità di riassetto anche economico, prevalentemente pensando al settore turistico. Nel caso della costruzione di

Monteruscello, si afferma chiaramente che la stessa produzione edilizia vuole anche essere occasione di riassetto economico dopo lo squilibrio post-bradisismo, sebbene ad essa sia connesso il forte e sentito pericolo d'infiltrazioni camorristiche¹², difficili da controllare quando le maglie burocratiche si allargano per accelerare e garantire l'attuazione. Durante l'emergenza, inoltre, tendono ad esaltarsi i nodi rimasti in ombra che hanno causato sfiducia nelle istituzioni, le quali, a loro volta, tentano di recuperare le inadempienze, in condizioni di straordinarietà, facendo prevalere la logica della priorità del progetto indipendentemente da un organico disegno di piano, richiedente sicuramente tempi di redazione maggiori, ma inquadrato in un processo codificato e regolato da norme maggiormente responsabilizzanti.

L'insegnamento principale che il processo di mitigazione del rischio Vesuvio dovrebbe trarre dall'esperienza puteolana non è solo la necessità di procedere con un approccio consensuale, ma, in base agli eventi descritti, il dovere di gestire e di controllare, nella massima trasparenza, le scelte fondamentali, senza ricorrere a procedure derogatorie.

Certamente un atteggiamento totalmente normativo-impositivo, oltre che inefficace, non sarebbe corretto sia per la storia urbanistica dell'area vesuviana che per le forti incertezze previsionali connesse al pericolo vulcanico; mentre un approccio esclusivamente liberale⁹ non sarebbe equo, non relazionerebbe il problema alle differenze sociali e lascerebbe la sfera delle scelte possibili invariata favorendo probabilmente un incremento delle attuali densità abitative, esito peggiorativo contrastante col principio di solidarietà generazionale.

La strada avviata dalla Regione Campania, attraverso il programma "Vesuvia", rientra tra gli approcci non impositivi anche se, per necessità di fissare un punto fermo da cui partire in un contesto inorganico, si fonda sul rigido provvedimento normativo d'inedificabilità a fini residenziali dei suoli in "zona rossa"; ma, come evidenziato, rivedendo la storia della pianificazione sovraordinata, il vincolo s'inserisce in un processo d'incremento della tutela e di mitigazione del rischio che va dal Piano Territoriale Paesistico (approvato nel 1995) ai piani stralcio delle Autorità di bacino del Sarno e Nord-Occidentale (adottati nel 2002).

La Regione, intervenendo in tal senso, riconosce indirettamente una responsabilità nei confronti della condizione critica connessa all'elevata densità in "zona rossa"; si impone, infatti, ai diciotto comuni di variare i propri strumenti urbanistici, tenendo conto del vincolo suddetto, un anno prima che la competenza di approvazione dei piani sia trasferita alla Provincia (L.R. 16/2004).

L'opportunità che si ha nella gestione del programma "Vesuvia", rispetto al "Progetto Pozzuoli", è la possibilità di intervenire nella sfera ordinaria per avviare una strategia a lungo termine; il rischio è che si tenda a procedere settorialmente, pretendendo risultati immediati, senza le garanzie che fornirebbe, invece, un quadro sistemico e coerente. Pertanto, anche guardando alla transizione verso un diverso sistema normativo, si discuterà, nel capitolo seguente, ragionando sulle innovazioni nell'urbanistica per evidenziare le implicazioni di processi dinamici a breve termine nella pianificazione ordinaria.

Bibliografia

- AA.VV., 1986, *La Provincia di Napoli*, N.6 – Speciale, Boccia – Fuorni, Salerno.
- ARPAC, 2002, *Reporting per ampliare la base conoscitiva occorrente per la revisione della Valutazione Ambientale ex-ante del POR Campania (2000-2006)*, Regione Campania.
- Barberi F., 1984, *Registrazione dell'intervento del prof. Barberi alla Conferenza Stampa del 31 gennaio 1984*, per come riportata in Siola U. (a cura di), p.103.
- Belli A., 1986, *Il labirinto e l'eresia – La politica urbanistica a Napoli tra emergenza e ingovernabilità*, Franco Angeli – Milano.
- Boviatsi Z., 1995, *Tra gerarchia urbana e nuova organizzazione territoriale. L'emergere delle "micropoli" nel terziario*, in Dal Piaz A. (a cura di).
- Cerami G., 1988, *La riqualificazione ambientale dei Campi Flegrei*, Progetto Pozzuoli, Quaderni di Documentazione, n.4.
- CIRAM (a cura di), 1994, *Rischi naturali ed impatto antropico nell'area metropolitana napoletana*, Guida – Napoli.
- Dal Piaz A., 1985, *Napoli 1945-1985. Quarant'anni di urbanistica*, FrancoAngeli – Milano.
- Dal Piaz A. (a cura di), 1995, *La Campania verso il duemila. Assetto e sviluppo dopo la fine dell'intervento straordinario*, Graffiti – Napoli.
- De Luca M., Esposito T., 1985, *Le infrastrutture: trasporti e strade*, in Siola U. (a cura di).
- De Luca C., 1993, *Sotto il vulcano*, Ter – Cultura e politica del territorio regionale, n.1, Edizioni Graffiti – Napoli.
- De Martino E., 1977, *La fine del mondo*, Einaudi – Torino.
- D'Onofrio M., 1995, *Programmazione economica ed assetto del territorio*, in Dal Piaz A. (a cura di).
- Discepolo B., 1991, *La via napoletana all'urbanistica. 1970/1990: dal PRG a preliminare di piano*, Portofranco/Lacaita – Napoli, Manduria, Bari.
- Fasolino I., 2001, *Dissesti idrogeologici e processi di ricostruzione. Il caso sarnese*, in Gerundo R. (a cura di).
- Gasparini P., Belli A., 2003, *Linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale*, in Regione Campania Giunta Regionale del 20 giugno.
- Gerundo R. (a cura di), 2001, *Il rischio territoriale – Un caso di studio*, Graffiti/Materiali INU Campania – Napoli.
- Giglia A., 1997, *Crisi e ricostruzione di uno spazio urbano. Dopo il bradisismo a Pozzuoli: una ricerca antropologica su Monteruscello*, FrancoAngeli – Milano.
- Grosso G., Sacco E., 1995, *La spesa pubblica straordinaria*, in Dal Piaz A. (a cura di).
- Lepore D., 1985, *Come si è arrivati alla Convenzione tra il Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile, il Comune di Pozzuoli e l'Università degli Studi di Napoli*, in Siola (a cura di).
- Luongo G., 1986, *Il bradisismo flegreo: storia di una esperienza di protezione civile*, in AA.VV. (a cura di).
- Mangoni F., Pacelli M., 1981, *Dopo il terremoto la ricostruzione*, Edizioni delle Autonomie – Roma.
- Ministero della Protezione Civile – Dipartimento Opere Pubbliche – ITALTEKNA, 1985, *Monteruscello*.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione Civile, 1987, *Monteruscello*.
- Regione Campania, 2002, *Linee Guida per la pianificazione territoriale regionale – Allegato n.1 – PTR*, Assessorato all'Urbanistica, Politica del Territorio Tutela Beni Paesistico- Ambientali e Culturali.
- Rossi A.L., 1985, *Recupero del centro storico antico di Pozzuoli: linee programmatiche*, in Siola U. (a cura di).
- Siola U. (a cura di), 1985, *Progetto Pozzuoli. Rapporto di sintesi sul lavoro svolto al 30 giugno 1985*, Università degli studi di Napoli – Napoli.
- Università degli Studi di Napoli – Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno, Portici, 1981, *Situazione, problemi e prospettive dell'area più colpita dal terremoto del 23 novembre 1980*, Einaudi – Torino.

Leggi

- D.L. 180/1998, *Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania*, convertito in L. 267/1998.
- D.L. 829/1982, *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o eventi eccezionali* (G.U. 15 novembre 1982, n. 314), convertito, con modificazioni nella legge 23 dicembre 1982, n. 938 (G.U. 29 dicembre 1982, n. 356).

L. 183/1989, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*.
 L. 219/1981, *Provvedimenti per il terremoto. Ulteriori interventi in favore delle popolazioni*.
 L. 547/85, legge di conversione del D.L. 10 luglio 1982, n. 428, il cui art. 2 riguarda il “Fondo per la protezione civile”.
 L. 493/1993, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*.
 L. 748/1983, *Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 7 novembre 1983, n. 623, recante interventi urgenti per le zone colpite dal bradisismo dell'area flegrea e dal terremoto del 1980*.
 Regione Campania Giunta Regionale del 20 giugno 2003 - Deliberazione n. 2139 – Area Generale di Coordinamento Gestione del Territorio, Tutela Beni Paesistici – Ambientali e Culturali – *Linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale. Programma di azioni per la mitigazione del rischio Vesuvio* (con allegati).

Siti internet e altre fonti

Associazione culturale “Oltre l’Averno”, (visitato nel marzo 2005), *Inquadramento geologico-vulcanologico*, <http://www.ulixes.it/italiano/vulcanologia/inquadramento.htm>
 Canuti P., Casagli N., Tarchiani U., (visitato nel marzo 2005), *Criteri generali per la valutazione dei livelli di pericolosità e di rischio da frana, con indicazione delle normative e delle tipologie di intervento da adottare per la mitigazione del rischio*, http://www.obsidian.it/Mimmo/Geomorfologia/criteri_generali_per_la_valutazione%20del%20Rischio.htm.
 Caporale R., 2000, *The May 1998 Landslides in the Sarno Area in Southern Italy: Rethinking Disaster Theory*, Quick Response Report #131, Department of Sociology Institute for Italian-American Studies St. John’s University Jamaica, NY 11432, <http://www.colorado.edu/hazards/qr/qr131/qr131.html>.
 Cascini, Rossi, Ubertini, 1998, *Catastrofe idrogeologica in Campania. L'intervento del CNR e della Protezione Civile*, Ricerca&Società, <http://www.fi.cnr.it/r&f/n9/cascini.htm>.
 Città di Pozzuoli, (visitato nel marzo 2005), *Pozzuoli vista dall'alto: Monterusciello*, <http://www.comune.pozzuoli.na.it/Pozzalto/Monterusciello.htm>
 CNR, (visitato nel marzo 2005), *Progetto AVI*, http://avi.gndci.pg.cnr.it/it/eventi/campania98/note_it.htm.
 CSOA Officina 99 Lab.occupato SKA, (consultato nel marzo 2005), *IL TERREMOTO INFINITO... Note su una catastrofe e su quello che ne è seguito*, <http://www.ecn.org/ska/nov/terrem4.htm>.
 Eventi calamitosi del 5 Maggio 1998, (visitato nel marzo 2005), <http://www.unitaoperativasa.crimpa.it/introduzione.htm>.
 GNDICI - CNR Emergenza Campania, 1998, *Eventi calamitosi del 5 Maggio 1998*, <http://www.unitaoperativasa.crimpa.it/introduzione.htm>.
 Gresleri G., 2004, *Napoli o del terremoto benefico: editoriale*, Parametro n.251, <http://www.parametro.it/editoriale251.htm>.
 I.T.I. “A.Righi e VIII”, (visitato nel marzo 2005), *Bradismo*, <http://www.ottavo.cybernet.it/htmlpolaris/Bradismo/Bradismo.htm>.
 ISPRO (Istituto Studi e Ricerche sulla Protezione e Difesa Civile), 2004 (data creazione file PDF), *Storia dei disastri italiani. Monterusciello 1983*, titolo del file PDF: *L'operazione “Monterusciello” (1983/1984)*.
 Lama D. (a cura di), (visitato nel marzo 2005), *Vesuvia. Intervista a Marco Di Lello e Michelangelo Russo*, <http://www.d-architettura.it/24/vesuvia/vesuvia.html>.
 Liber Liber (a cura di), (visitato il 2005), *Verbalì della Commissione Parlamentare Antimafia: seduta n.52*, http://www.liberliber.it/biblioteca/i/italia/verbalì_della_commissione_parlamentare_antimafia/html/violante02/52_00.htm.
 Luongo G., Santoianni F., 2001, *La pianificazione dell'emergenza nell'area flegrea: elementi per una discussione*, <http://www.disastermanagement.it/Campiflegrei.htm>.
 Salzano E., 2004, *Eddyburg: Urbanistica e pianificazione > Persone > Antonio Iannello*, <http://eddyburg.it/article/articleview/53/0/49/>.
 Scotti V., *Audizione dell'onorevole Vincenzo Scotti Presidenza del Presidente Luciano Violante*, in Liber Liber (a cura di).

¹ «Nell'ottica [...] della formazione di strutture tecnico-operative slegate dalle procedure ordinarie di controllo burocratico, da parte delle Amministrazione Centrale, funzionali ad un disegno di formazione clientelare del consenso, l'apparato complessivo della Casmez cresce in termini di potere decisionale e contrattuale anche nei confronti dello stesso Governo Centrale. Coniugando al proprio interno le funzioni di Ente Attuatore della legge e dei programmi, la Casmez continuerà ad operare, fino all'istituzione delle Regioni, con sostanziale autonomia nelle grandi scelte di livello territoriale» (Grosso, Sacco, 1995, p.310).

² Sia nel caso dei bradisismi di Pozzuoli che del terremoto del 1980, al disastro segue l'occasione, spesso indicata come "opportunità", della ricostruzione, proposta come duplice soluzione nei confronti anche dell'annoso problema dell'insufficiente offerta abitativa.

³ A differenza dell'intervento straordinario, in quello ordinario e non spontaneo, è possibile far risalire al decisore politico, rappresentante degli interessi della comunità, la responsabilità e l'attuazione della scelta (D'Onofrio, 1995, p.293).

⁴ «Il bradisismo, dal greco bradiùs (lento) e seismòs (movimento), è un lento movimento del suolo in senso verticale. Generalmente è di carattere locale e si rende più evidente in prossimità del mare. Il bradisismo è positivo quando è diretto verso il basso, negativo nel caso opposto» (<http://www.ottavo.cybernet.it>).

⁵ I terroristi compiono attentati nei confronti di un assessore comunale della Democrazia Cristiana (DC) e di un assessore all'edilizia del Partito Comunista Italiano (PCI) e il 27 aprile 1981 rapiscono, uccidendo gli addetti alla scorta, l'assessore regionale Cirillo, imponendo, il giorno dopo, quali condizioni di rilascio: «requisire le case sfitte, impedire la "deportazione" dei terremotati nei comuni dell'hinterland napoletano, bloccare la ristrutturazione del mercato del lavoro». Le richieste, che nascondono l'obiettivo principale delle BR, ovvero «creare una "coscienza di classe" nel proletariato marginale», il 24 luglio, al rilascio dell'assessore, risulteranno soddisfatte solo simbolicamente o ignorate (Belli, 1986, pp.89-91).

⁶ Il toponimo più antico, finora noto, di Monterusciello (Mons Rosellus) si incontra in un documento di età angioina del 24 agosto 1277. Il nome tardo latino rosellus indica la "canna"; quindi, "Monte delle Canne" o "Monte Canneto" (Città di Pozzuoli).

⁷ Il termine anglosassone, utilizzato in ambito internazionale, per le colate di fango è *mud flow* a differenza di *debris flow* che indica le colate detritiche.

⁸ La morfologia urbana non è l'unica ragione del disastro in un'area ad elevata pericolosità di colata rapida di fango, bisogna considerare anche lo stato di manutenzione dei canali drenanti, l'organizzazione dell'allerta, ecc; ma, come ricordato precedentemente (cap. 1), l'espansione urbana e la crescita di densità abitativa fa incrementare il fattore *esposizione* che aggrava la condizione di rischio facendo lievitare, in molti casi, i costi di riduzione del fattore *vulnerabilità*, rendendo più laboriosa la mitigazione stessa.

⁹ Cfr. cap. I.

¹⁰ «In attesa dell'approvazione del piano di bacino, le autorità di bacino, tramite il comitato istituzionale, adottano misure di salvaguardia [...]. Le misure di salvaguardia sono immediatamente vincolanti e restano in vigore sino all'approvazione del piano di bacino e comunque per un periodo non superiore a tre anni» (L. 493/1993).

¹¹ Le ragioni dell'abusivismo possono essere suddivise in quattro componenti: abusivismo di necessità (caratterizzato dalla quasi assoluta carenza di offerta, specie di quella in affitto), abusivismo da "risparmio" (teso a salvaguardare i risparmi dall'inflazione e generante seconde case), abusivismo "d'alto bordo" (promosso dalla media borghesia e caratterizzato da edifici unifamiliari con caratteri di ricercatezza), abusivismo camorristico (la componente più pericolosa in quanto tesa a riciclare i capitali provenienti da attività illegali) (Belli, 1986, p.100).

¹² È interessante riportare la testimonianza dell'allora Ministro per la Protezione Civile Vincenzo Scotti (resa in occasione della seduta n.52 della "Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari") al fine di comprendere meglio il clima decisionale e le preoccupazioni connesse, ricordando che a metà anni '80 si volge un'inchiesta condotta da alcuni PM della Procura di Napoli avente, «al centro delle indagini, gli appalti di Monterusciello, le forniture di calcestruzzo e le imprese di pulizia, in un vorticoso giro da centinaia di miliardi» (La voce della Campania, 2002); sarà «il capo dell'ufficio inchieste Armando Cono Lancuba - poi condannato per associazione mafiosa, quindi deceduto - a vaticinare "l'archiviazione dell'inchiesta"» (ib.): « Nel novembre 1983 mi trovai a dover affrontare, come ministro per la protezione civile, il problema del bradisismo. Avendo vissuto l'esperienza della legge sulla ricostruzione dell'Irpinia, mi rifiutai di pensare ad una soluzione provvisoria con riferimento all'alloggio dei sinistrati, anche perché tale soluzione avrebbe comportato un costo doppio, anche a livello di infrastrutture, ed un altrettanto doppio utilizzo del suolo. Tentammo, con la facoltà di architettura di Napoli, di predisporre un progetto per la realizzazione degli alloggi in un tempo ristretto. Ho lasciato il ministero subito dopo l'avvio del progetto (perché mi dimisi da ministro per la protezione civile) e successivamente al congresso del mio partito. Le case furono

costruite in due anni. Le valutazioni possono essere espresse in una direzione o nell'altra, ma va considerato comunque che alla progettazione attesero non privati cittadini ma, gratuitamente, l'università. È stato sollevato il problema dell'infiltrazione della camorra nell'area di Monteruscello, con particolare riferimento alla questione dei subappalti. Il 23 aprile ho trasmesso al presidente Violante una lettera nella quale scrivevo: "La Commissione antimafia sta sviluppando un meritorio lavoro di indagine sul complesso intreccio dei rapporti mafia-politica-gestione degli appalti pubblici, questioni che hanno costituito il mio primo e più rilevante impegno da ministro dell'interno. Nella mia città, Napoli, un momento particolarmente determinante per tali possibili intrecci ha coinciso, come era prevedibile, con il dopo terremoto del 1980". A questo periodo risale anche la vicenda del bradisismo di Pozzuoli. "Quale ministro pro tempore per la protezione civile - continua la lettera - fui impegnato ad evitare che di fronte all'incalzare del fenomeno si realizzasse l'ennesima sistemazione provvisoria (...). Ma l'oggetto principale della mia preoccupazione, come pure della mia lettera alla Commissione, non fu e non è quello della scelta di evitare soluzioni provvisorie. Quello che mi interessa è informare i commissari di una mia iniziativa di allora volta ad antivedere i pericoli ed invitare chi di dovere a fronteggiare tempestivamente le nascenti possibilità di infiltrazioni camorristiche, pericoli che anche in sede giudiziaria sono stati poi considerati reali e che furono presenti in ogni mia decisione. Per prevenire l'intreccio camorristico, infatti, assegnai all'università di Napoli, e non a progettisti privati, la progettazione e procedetti a pubbliche gare per l'assegnazione dei lavori; soprattutto, sollecitai preventivamente l'allora ministro dell'interno a predisporre, sulla base delle normative esistenti, un'azione deterrente contro le infiltrazioni e, comunque, un continuo monitoraggio durante la fase di esecuzione delle opere, per scoprire subito le connivenze". La lettera, ricevuta il 31 gennaio 1984, conteneva il seguente allegato: "A seguito del decreto-legge 7 novembre 1983, n. 623, il ministro per la protezione civile ha avviato un piano per la realizzazione di un insediamento residenziale per 4 mila alloggi, completi di urbanizzazione primaria e secondaria, in Monteruscello di Pozzuoli, Napoli. Altre opere necessitate dal bradisismo in atto (il suolo sale di circa 5 millimetri al giorno, stroncando le fondazioni degli edifici) sono in corso. Il valore complessivo dell'intervento può determinarsi in circa 500 miliardi per l'anno 1984. La zona di Pozzuoli confinante con il comune di Quarto è interessata dal fenomeno della camorra; un così massiccio e concentrato intervento nel settore delle opere pubbliche potrebbe determinare un sensibile aggravarsi del fenomeno che, oltre tutto, al cessare dell'intervento, cercherebbe altre forme di manifestazione". Al ministro dell'interno scrivevo inoltre: "Può essere considerata l'ipotesi di una massiccia azione preventiva di polizia volta al rastrellamento delle armi e dei latitanti, notoriamente numerosi nella zona (Nuvoletta), che abbia valore di monito per i malintenzionati? Può valutarsi l'ipotesi, in caso affermativo, di effettuare tale azione su di una vasta zona dell'area flegrea-giuglianesa, a tappeto, entro il mese di febbraio-marzo, subito prima dell'inizio dell'intervento di cui al decreto-legge n. 623 del 1983, con apertura dei cantieri a fine marzo? L'operazione conseguirebbe lo scopo di disarticolare la delinquenza organizzata, riducendone gravemente la capacità offensiva"» (Scotti).

¹³ Divenuti poi 3.757 (ISPRO, 2004).

¹⁴ In ambito nazionale Antonio Cederna critica aspramente la scelta con un articolo pubblicato su *La Repubblica* il 23 dicembre: «Non si esagera se si osserva che questa è un'altra conferma di quanto di solito accade nel nostro paese: le calamità ...sono occasione per imbarcarsi in imprese che aggravano i problemi anziché risolverli» (tratto da Lepore, 1985, p.14).

¹⁵ È interessante ricordare la testimonianza del vulcanologo prof. Giuseppe Luongo che visse l'esperienza da esperto e da politico: «Terrorizzata la gente si riversava per le strade ed anche la fascia di cittadini più smaliziata e dotata di strumenti culturali più consistenti fu colta dal panico e cercò, attraverso amici, di raggiungere la fonte dell'informazione corretta e certa sul fenomeno in atto. Fu quella una notte di esperienze tragiche ed amare: una comunità civile, in balia di voci incontrollate, mostrava tutta la sua impotenza di fronte ad un fenomeno sconosciuto che richiamava immagini di apocalisse» (Luongo, 1986, p.30).

¹⁶ In un'intervista pubblicata on-line l'Assessore regionale all'Urbanistica avv. Marco Di Lello ribadirà il confronto con «l'esempio molto negativo di Monteruscello».

¹⁷ La divergenza di opinioni richiama il dibattito sulla flessibilità dei piani urbanistici e sui tempi della pianificazione, all'interno della discussione sull'innovazione dell'urbanistica, di cui si dirà nel capitolo successivo.

¹⁸ La variazione più visibile risulta la sostituzione dello stadio, orientato secondo criteri di esposizione alla luce solare, con due campetti di calcio allineati alla maglia ortogonale.

¹⁹ In una prima valutazione complessiva del caso Bruno Discepolo sottolinea come «la tempestività e la rapidità dei tempi comportino, in questi casi, il prezzo di una mancanza di crescita di consenso generalizzato adeguato alla situazione» (Discepolo, 1991, p.100).

²⁰ L'indice di affollamento è stato calcolato dividendo i residenti per i vani occupati.

²¹ Spesso al termine "emergenza" segue il concetto di "intervento straordinario" ma, nel processo descritto, si evidenzia una forte componente "ordinaria" dell'emergenza stessa.

²² «Prima del grande intervento edilizio post-bradisismo, spiccava nel verde paesaggio la Torre di Santa Chiara, edificata nel secolo XVI con funzione di casa-torre per scopi difensivi contro i predoni che infestavano quella contrada. Per la sua particolare posizione, la torre domina e controlla un vasto territorio; pertanto, poteva certamente svolgere anche funzioni di avvistamento e di comunicazione con le altre torri di difesa. Il nome Santa Chiara ha origine dal famoso monastero delle Clarisse di Napoli, proprietario, per circa cinque secoli (1326-1808), dei terreni del Monte Sant'Angelo e di tutto il territorio che arrivava fino a Varcaturò, con alcune zone di Quarto e del Lago d'Averno. Del possesso di Monterusciello erano testimonianza i numerosi termini lapidei, ora scomparsi, decorati a bassorilievo con i simboli eucaristici del calice e dell'ostia. Furono posti in sito, nel 1746, dall'ingegnere Giuseppe Genuino, per incarico della badessa del monastero napoletano Anna Caterina di Costanzo, originaria di Pozzuoli, il cui nome era scolpito sui predetti termini» (Città di Pozzuoli).

²³ L'antropologa Amalia Signorelli, dirigente il gruppo di ricerca sulla memoria storica popolare a Pozzuoli negli anni della costruzione dell'insediamento di Muteruscello, paventa la possibile distruzione dell'identità puteolana; il rischio di trasformare «Pozzuoli in periferia napoletana e in un elemento di un sistema urbano flegreo, avrebbe tutti i caratteri di un, sia pure incruento, etnocidio» (Signorelli, 1985, p.57). Come si vedrà in seguito, dagli studi di Angela Giglia, dottoranda ai tempi del gruppo di ricerca suddetto, sarà costruita una nuova identità, con radici nelle tradizioni praticate nel luogo di origine.

²⁴ Tratto da Giglia, 1997.

²⁵ Come ricordato, il tema delle innovazioni normative nell'urbanistica sarà approfondito nel capitolo seguente.

Il programma “Vesuvia”, precedentemente descritto, s’inserisce all’interno di un quadro di pianificazione ordinaria procedendo, come evidenziato, con un’azione vincolistica nei confronti della “zona rossa”, continuando un processo già avviato dagli strumenti sovracomunali, e modificando le tendenze di una pianificazione comunale, e di una gestione del territorio, che non sembrano aver rispettato i principi di compatibilità ambientale, alla base dell’obiettivo di decompressione abitativa.

Per quanto detto, uno strumento come il piano operativo strategico per l’area vesuviana, finalizzato all’utilizzo sinergico delle risorse a fini turistico-ricettivi per il rilancio dell’economia locale, che intende indirizzare la strumentazione ordinaria di livello comunale e che sarà caratterizzato da un insieme di progetti coordinati, sembra poter essere relazionato, per tipologia e non per scala, al quadro degli strumenti della programmazione complessa. La differenza principale sta nel voler rispondere all’esigenza di coordinamento delle trasformazioni territoriali ad una “scala intermedia”, tra quella provinciale e quella comunale, mediante un programma prioritario al livello regionale. Mentre le affinità con la programmazione complessa sono individuabili nella genesi “specialistica” se non settoriale, relativa alla mitigazione del rischio, e nella tempistica accelerata richiesta per fornire le opportune garanzie d’investimento, da rapportarsi necessariamente a quella più lenta della pianificazione comunale ordinaria.

Le azioni poste sul tavolo di concertazione¹ interessano, però, anche aree esterne al perimetro della stessa provincia napoletana, richiamando il concetto di “geometria variabile”, tipico dei piani strategici.

Da quanto riepilogato si evince come il rapporto tra la mitigazione del rischio Vesuvio e la pianificazione ordinaria contenga molti nodi su cui va sviluppata la riflessione, alcuni specifici del contesto esaminato, a causa di singolarità e compresenza di problematiche di un certo grado, altri rientranti in una serie di cambiamenti nella società, nella gestione delle trasformazioni territoriali e nella finanza ad esse connessa, che sembrano far tendere l’urbanistica verso approcci risolutivi delle problematiche, basati sempre più su cicli di sperimentazione, valutazione e revisione, concepiti per i casi che, di volta in volta, si presentano. Un atteggiamento del genere, unitamente al desiderio di ridurre i tempi lunghi dell’urbanistica, fa però aumentare il rischio di assecondare le tendenze in atto piuttosto che governarle.

Dalla necessità di regolamentare i dinamismi indotti da diffuse trasformazioni puntuali, dalla preoccupazione che attraverso un insieme di progetti scoordinati si determini deregolamentazione inconsapevole, occultata da norme legislative, in ambito urbanistico, nascono diverse scuole di pensiero convergenti sull’opportunità di scomporre il piano comunale in due componenti: una strutturale di lungo periodo e l’altra programmatico-operativa da attuarsi in tempi medio-brevi. Alcuni vorrebbero una chiara codifica di tali strumenti al fine di poterne valutare la correttezza procedurale, altri, convinti del valore degli esiti al di sopra delle procedure, ritengono che la sperimentazione non possa essere codificata e sarebbe, pertanto, nocivo inserire l’obbligo di definire cos’è il piano strutturale o cos’è il piano strategico, perché si renderebbe rituale e sottoponibile a verifica fiscale ciò che attualmente ha un significato innovativo e sperimentale (Garano, 1997, p.173).

La sperimentaltà caratterizza soprattutto la pianificazione strategica che è, pertanto, diversamente intesa e formulata a seconda dei problemi che si propone di affrontare; si ritiene quindi opportuno ricordare i diversi approcci e le principali schematizzazioni sul tema per poi esaminare, in maniera più dettagliata, il discorso sulle innovazioni nell’urbanistica e le possibilità di conciliare la garanzia di un assetto territoriale coordinato con la domanda di flessibilità normativa, per l’attuazione di trasformazioni urbane e territoriali a breve termine.

Il dibattito sulla pianificazione strategica

Sebbene la pianificazione strategica non abbia una genesi prettamente territoriale², in un mondo globalizzato, in cui la dimensione del territorio e lo sviluppo economico risultano strettamente interconnessi, la capacità organizzativa in grado di offrire opportunità, mediante individuazione delle risorse e dei soggetti disponibili con catalizzazione di azioni coordinate, diventa un vantaggio strategico per una determinata area. Nel quadro globale la competizione si gioca, quindi, tra sistemi territoriali, mediante capacità di negoziazione, costruzione di consenso, contrattualizzazione delle politiche pubbliche e garanzia di attuazione di un disegno strutturato, spesso, secondo un approccio iterativo ed incrementale.

Il diffuso ricorso alla pianificazione strategica deriva principalmente dalla volontà di risolvere problemi complessi con la consapevolezza di una scarsa disponibilità di fondi pubblici³, che rende necessaria la mobilitazione di risorse private nello sviluppo di progetti urbani e territoriali, in un processo di globalizzazione che ha rinnovato l'interesse per il territorio.

La domanda organizzativa, brevemente descritta, spinge a ricercare metodi più flessibili ed interattivi rispetto agli strumenti tradizionali, che siano anche in grado di affrontare la risoluzione di problemi che travalicano i confini amministrativi, legati a processi di costituzione di alleanze e stipula di accordi di cooperazione.

Di tipo strategico è sicuramente tutta la programmazione complessa, di cui si parlerà in seguito, in cui rientrano gli stessi concetti relativi ad accordi, patti e contratti per partnership pubblico-privato, finalizzate al raggiungimento di obiettivi specifici, da ottenere, secondo un'ottica neoutilitarista, mediante la compartecipazione di attori detentori di interessi diversi, o neocontrattualista, attraverso la stipula di intese per garanzia di consenso e flessibilità attuativa.

In quanto guida dell'agire orientato ai fini, «la razionalità strategica sarebbe quindi un tipo di razionalità utilitaristica maggiormente consapevole di quella strumentale in quanto presuppone la presenza di altri attori; si può anzi affermare che “la decisione strategica presuppone sempre una situazione di interdipendenza: l'azione strategica è sempre interazione” (Rusconi, 1984)» (Calvaresi, 1996, p.45).

Evoluzione storica dei modelli di pianificazione strategica

L'origine della pianificazione strategica, riferita a politiche territoriali, si fa risalire alla metà degli anni '60, quando in alcuni Paesi europei si producono piani sovralocali di medio-lungo periodo, caratterizzati dall'attenzione per la dimensione socio-economica, dalla funzione di inquadramento territoriale, da «un'aspirazione al raccordo e all'integrazione delle politiche di settore», all'interno di un processo dinamico (Gibelli, 1996, p.15).

<i>Stato</i>	<i>Anno</i>	<i>Innovazioni urbanistiche introdotte</i>
Olanda	1965	Tre livelli di pianificazione (nazionale, provinciale, locale) con carattere normativo solo al livello comunale (<i>Bestemmingsplan</i>)
Francia	1967	Due documenti di pianificazione: <i>Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme</i> (SDAU), obbligatorio per comuni superiori a 10.000 abitanti, e <i>Plan d'Occupation des Sols</i> (POS)
Gran Bretagna	1968	Ai <i>Development Plans</i> si aggiungono, come piani d'indirizzo, gli <i>Structure Plans</i>

Nel 1965 in Olanda s'individuano tre livelli di pianificazione (nazionale, provinciale, locale) la cui unitarietà è «garantita da forme di negoziazione e di costruzione del consenso» (Gibelli, 1996, p.18). Dagli indirizzi nazionali si elaborano, a livello provinciale, strumenti comprensivi, indicativi e di area vasta: gli *Structure Plans* (Faludi, van der Valk, 1994)⁴.

Due anni dopo, in Francia, si articola la pianificazione urbanistica e territoriale in due livelli: strategico (SDAU), finalizzato ad assicurare coerenza globale agli strumenti normativi (POS).

Successivamente, nel 1968, una legge urbanistica inglese introduce il doppio livello di piani ("structure plans" e "local plans"), assegnando a quelli di struttura strategie di lungo periodo e di ordine generale, mentre quelli locali definiscono gli usi del suolo (Gibelli, 1996, pp.17-18).

Maria Cristina Gibelli classifica i tre strumenti citati, a contenuto di indirizzo e non vincolistico-normativi, come «prima famiglia di piani strategici»⁵, caratterizzati dall'applicazione di modelli quantitativi in grado di ottimizzare le decisioni pubbliche. L'ipotesi redazionale presuppone certezza ed è, quindi, legata ad una razionalità sostantiva espressa secondo un modello gerarchico top-down. L'ambizione d'influenzare, senza obbligare, i processi a scala vasta «si scontra con l'assenza di strumenti di controllo che non siano quelli normativi tradizionali» a scala locale (Gibelli, 1996, p.21), riducendo così l'efficacia degli indirizzi di coordinamento sovralocale.

Le altre due famiglie di piani strategici sono caratterizzate da un sempre maggior allontanamento dal modello razional-sinottico, passando attraverso l'impostazione aziendale degli anni '80 per giungere a quella visionaria e reticolare degli anni '90.

Chi sicuramente prende le distanze dall'orientamento razional-comprensivo, già negli anni '60 è Lindblom, il quale, abbandonando le questioni di "problem solving" per l'impossibilità di conoscere i rischi associati a scelte alternative, introduce l'interazione sociale nella pianificazione strategica, in sostituzione del trattamento analitico dei problemi (Calvaresi, 1996, p.63). Il successo del modello Lindblom è dovuto, probabilmente, alle «indubbie analogie con il modo nel quale vengono prese buona parte delle decisioni all'interno delle organizzazioni politico-amministrative. Tuttavia l'arte di arrangiarsi (*muddling through*), da cui l'autore è partito, non ha solo valenze descrittive, ma anche normative», in quanto il modello prevede legittimità e necessità sia del compromesso sia delle comparazioni limitate successive (Visalli, 1998, p.70), in una razionalità non garantita a priori, ma scaturente dall'interazione sociale (Bobbio, 1996, p.34).

Anche l'impostazione strategica aziendale anni '80 nasce dalla sfiducia nel modello razional-sinottico, specie se applicato a scala vasta. Nella pratica sono diffuse le esperienze di deregolamentazione pianificatoria e urbanistica, con procedure flessibili e spesso derogatorie, a partire dalla tendenza thatcheriana di «privatizzazione della città», dalla volontà di riutilizzare le aree dismesse attirando capitali esterni, necessari a causa dei processi di deindustrializzazione metropolitana e riduzione delle risorse finanziarie pubbliche (Gibelli, 1996, p.22).

Dalla consapevolezza della complessità dei problemi, degli obiettivi e dei valori nella formazione delle scelte pubbliche, dalla formulazione dei concetti di «incertezza strutturale» nasce una crisi dell'approccio normativo; la difficoltà di collocare istituzionalmente l'interesse pubblico fa assumere al piano una forma simbolica, narrativa, come rappresentazione dei problemi della realtà locale. L'«urbanistica debole» (Camagni, 1996, pp.84-85) si fonda su una razionalità di processo anziché sostantiva (Simon, 1972). Nel "decidere sulle decisioni" la pianificazione parte da un accordo, piuttosto che dalla definizione degli obiettivi, dando così maggiore rilevanza alla posizione degli *stakeholder*, come punto di avvio dell'impostazione metodologica.

Emergono, inoltre, proposte di «internalizzazione» delle funzioni regolative al fine di correggere i meccanismi di mercato mediante incentivi per raggiungere i medesimi risultati. Gli strumenti di regolazione e controllo sarebbero, così, sempre meno rilevanti e l'impianto concettuale e strumentale della pianificazione ne uscirebbe radicalmente trasformato, con un ruolo di «definizione dei saggi ammissibili e desiderabili di cambiamento» e non di ricerca risolutiva di problemi (Benveniste, 1996, pp.205-211).

Nel sistema brevemente esposto, tendente a seguire logiche di mercato, al più guidate da analisi di criticità e “valori soglia” per orientare il cambiamento, si richiede un’etica da «pianificatore progressista» in grado di distinguere le «distorsioni accidentali» da quelle «sistematiche», presenti nella struttura di potere operante, per reagire a favore di un processo di democratizzazione delle scelte e riduzione dell’incertezza; solo gestendo strategicamente comprensione, fiducia, consenso e conoscenza, si può evitare che gli interessi forti dominino distogliendo l’attenzione della collettività dai problemi chiave (Forester, 1989, tr. it. 1998, pp.75-94).

Dall’ottica aziendale emerge attenzione ad un consenso, tendenzialmente, dominato da attori urbani influenti in politiche *pro-growth* e modernizzanti (Curti, 1994)⁶, per i quali sono prioritari gli obiettivi di sviluppo economico e si privilegiano interessi forti; un simile approccio, che intenda superare un’impostazione utilitarista, richiede che si stabilisca cosa sia negoziabile fissando regole ed obiettivi (Faludi, 1991)⁷, sottacendo, quindi, una necessità etica di componente normativa. D’altronde le condizioni necessarie per un’equa autoorganizzazione non sono soddisfatte dal mercato che, lasciato a se stesso, genera relazioni di dipendenza secondo rapporti di forza, in cui gli interessi più potenti tendono a sopraffare quelli dei gruppi sociali più deboli, trascurando la difesa di quei beni che, in quanto comuni, non sono apprezzati dal mercato stesso. L’equilibrio è affidato a reciproche relazioni di interdipendenza, che implicano interazione da parte degli attori con il piano stesso, in processi di negoziazione trasparente da favorire e non da obbligare o vietare (Staricco, 2002, pp.33-34), in quanto «la natura di un’azione strategica è essenzialmente informale» non la si può ordinare per legge perché la formazione di una coalizione è un processo volontario (Mazza, 2000)⁸.

Alla stessa famiglia appartiene il modello statunitense che predilige criteri performativi dell’organizzazione, anziché conformativi: il documento di piano è costruito iterativamente da un’impostazione basata sulla *SWOT analysis*, si realizza un’alleanza tra società civile e pubblica amministrazione su uno scenario di riferimento, aggiornato con meccanismi di retroazione per incrementare l’efficacia nel produrre risultati concreti (Gibelli, 1996, ib. p.25).

In Europa, invece, l’atmosfera competitiva tende a favorire politiche di crescita e di marketing urbano, con moltiplicazione di grandi progetti spesso svincolati da un quadro di coerenza complessiva e di valutazione di efficienza nell’allocazione delle risorse (Le Galés, Oberti, 1993)⁹; mentre in Italia il modello si diffonde in una serie di pratiche, più che in costrutti teorici. È il periodo dei Documenti Direttori milanesi (1984, 1988) ispirati ai piani di indirizzo francesi e confluiti, solo successivamente, nell’impostazione della legge regionale lombarda.

Si tende, pertanto, ad assimilare il funzionamento di una comunità a quello di un’azienda, con le dovute distinzioni di contenuti. La pianificazione strategica può essere considerata quale sistema per l’assunzione, l’implementazione ed il controllo di decisioni rilevanti all’interno di settori e livelli di un’impresa o di una comunità (Bryson, 1996, p.69), al fine di produrre «azioni fondamentali che diano identità, contenuto e giustificazione all’operato di un’organizzazione (o di una qualsiasi altra entità)» (Bryson, 1995)¹⁰.

Bryson, inizialmente, non differenzia il funzionamento della città da quello dell’azienda e parla indeterminatamente di entità, il cui operato si giustifica in una serie di fasi, dall’accordo preliminare con l’individuazione delle competenze e delle finalità, calate in un determinato contesto, alla formulazione delle strategie da assoggettare a revisione fino al raggiungimento della «visione di successo quale scenario futuro per l’organizzazione». Tale approccio si ricollega al modello Harvard fondato sull’analisi SWOT e sull’individuazione di finalità, strategie, risorse e controllo per verificare «la correttezza della traiettoria».

Quale principale differenza tra città ed azienda si ritiene che, nel sistema pubblico, l’elemento decisivo per il funzionamento dell’organizzazione sia la collaborazione piuttosto che la competizione, prendendo le distanze dalla *competitive analysis* di Michael Porter (1980;

1985; 1990) come strumento di supporto alla selezione di scelte strategiche. «La pianificazione strategica non può essere assimilata ad un singolo concetto, ad una procedura e neppure ad uno strumento», riguarda i processi decisionali e quindi i *decision makers*, i tentativi di una sua istituzionalizzazione devono essere condotti con grande cautela, in quanto «esiste il rischio di ostacolare anziché favorire il pensiero e l'azione strategica» (Bryson, 1996, p.56-76).

Non si parla, quindi, di impossibilità di istituzionalizzazione della pianificazione strategica, ma di «cautela» in quanto, probabilmente, si ritiene che la complessità e la variabilità dei casi generi delle condizioni in cui l'efficacia non sia sempre maggiormente garantita da una strutturazione formale. Ciò si evince anche dalla ripartizione in cinque modelli di pianificazione strategica che nella realtà, componendosi, costituiscono ibridi:

1. *stacked units of management model*: si instaura una gestione integrata di unità stratificate a diversi livelli;
2. *strategic issues management model*: si procede con una gestione separata di istanze strategiche di unità singole, spesso affrontate in tempi diversi, «assicurandosi che le scelte in un certo campo d'azione non provochino ricadute negative negli altri» (ib., p.71);
3. *contract model*: le pratiche si istituzionalizzano mediante contratti con un centro che definisce gli obiettivi e negozia con le singole unità di gestione;
4. *portfolio management model*: si gerarchizzano e organizzano gamme di progetti e programmi strategici disponibili, dando priorità, in base a flessibilità ed effetti sul bilancio della città, a quelli più convenienti e agevolando o inibendo quelli «in lista d'attesa» (Curti, 1996, p.175);
5. *benchmark models*: si conseguono accordi rispetto ad un quadro di obiettivi o indicatori prestazionali generali verso cui orientare l'azione dei singoli gruppi.

In un approccio più orientato alla risoluzione di questioni urbane e, probabilmente a cavallo tra le due famiglie di piani strategici, nell'assimilare la città ad un'impresa, si precisa che entrambe mirano a ridurre i costi di transazione in contesti di atomizzazione dei centri decisionali, ma, nella città, le esigenze riguardano socializzazione e integrazione, prossimità e agglomerazione. Ovviamente l'analogia non è totale, ma la metafora diventa utile se si analizza la città, come entità politica intenzionale, dal punto di vista delle relazioni socio-economiche, finalizzate alla realizzazione di un servizio complesso chiamato «benessere collettivo». La città interagisce con cinque gruppi di attori: i fruitori dei servizi connessi alla città (*customers*), i proprietari (*stockholders*), gli attori economici che basano la propria efficienza su quella della città (*stakeholders*), i politici (*policy makers*) controllati attraverso il voto dai residenti, la struttura burocratica come «luogo di accumulazione dei processi di apprendimento interno e di interpretazione di quelli di apprendimento collettivo»¹¹.

La schematizzazione proposta vuole evidenziare la necessità del coinvolgimento dei diversi attori per migliorare il funzionamento della produzione di beni collettivi urbani, individuando i beneficiari delle decisioni di piano, per chiamarli a contribuire al finanziamento degli investimenti concordati, attraverso fiscalità locale o Accordi di programma.

Nel contempo il piano viene ritenuto indispensabile per completare e rafforzare i processi di apprendimento collettivo, a volte spontanei, specie nell'interazione tra le decisioni localizzative e infrastrutturali, al fine di ridurre l'«incertezza derivante da comportamenti atomistici» e per creare «esternalità incrociate da comportamenti coerenti e coordinati». La coerenza è garantita dalla creazione di reti interne alla città e fra ambiti urbani diversi per un piano strategico partecipato, in cui le responsabilità siano diffuse, assunte «da parte del maggior numero di attori» (Camagni, 1996, pp.86-95).

Il modello di piano strategico, appena esposto, si basa su una razionalità debole finalizzata non tanto all'individuazione di scelte ottime, ma ai modi per pervenirvi con raccolta mirata d'informazioni, attraverso *problem framing*, *problem solving*, e costruzione di scenari

condizionali su cui creare consenso, assumendo decisioni di minimo rischio, reso trasparente attraverso la partecipazione, la costruzione di reti e l'assunzione di responsabilità anche da parte di attori privati.

Nella terza famiglia di piani strategici, riprendendo l'impostazione della seconda, si «tenta di combinare e di integrare politiche “dall'alto” e “dal basso”» (Gibelli, 1996, p.33), si privilegia l'associazionismo tra comuni, si sperimentano aggregazioni temporanee su programmi specifici seguendo un approccio neocontrattualista; assume un ruolo cruciale la cooperazione, sia orizzontale che verticale, e l'elemento incitativo e persuasivo diventa centrale per l'implementazione del processo di pianificazione (ib., p.42).

Consenso e persuasione sono ricercati attraverso il *visioning* che, derivante dall'«Oregon Model», presentato nel 1993 in un manuale curato dall'*Oregon Visions Project*, consente ai cittadini di incontrarsi per costruire un'immagine condivisa del proprio futuro (dove siamo? dove stiamo andando? dove vogliamo andare? come possiamo arrivarci?): a partire dallo scenario ritenuto probabile, ne viene sviluppato uno preferibile (Ames, 1996, pp.152-155).

«Non si tratta più di far prevalere l'interesse generale, ma di far emergere un consenso sufficiente intorno ad una visione dell'interesse generale accettabile» da parte di chi dovrà metterlo in opera nelle proprie decisioni (Crozier, 1992)¹²; onde evitare un empirismo radicale, però, il progetto dev'essere «formalizzato, esplicito, durevole, accettato e fatto proprio da tutti coloro che intervengono ancor più che nella pianificazione tradizionale» (Ascher, 1996, pp.257-258).

In quest'ultima tipologia di piani strategici, quindi, l'attivazione del processo è subordinata alla definizione di una visione su cui costruire «orizzonti di senso», come sfondi su cui attivare interventi concreti finalizzati al perseguimento di obiettivi comuni; così operando le visioni del futuro che ne scaturiscono, dall'interazione e dalle forme di apprendimento reciproco, diventano parte integrante del programma politico dell'amministrazione, in cui vengono prefigurate le direzioni dello sviluppo economico, sociale e fisico di un centro urbano (Pasqui, 2000). Alla fine del processo di apprendimento dimensione fisica e dimensione politica convergono, ma ciò non aiuta a prevedere meglio bensì a capire il futuro auspicato per orientare gli eventi nella direzione favorevole (Mazza, 2002)¹³.

Alla visione si assegna, quindi, un ruolo di produzione e riformulazione dell'identità locale, modificata da forti processi di trasformazione, i cui tempi condizionano la capacità di autoregolazione e di apprendimento per il raggiungimento di un nuovo equilibrio (Staricco, 2002, p.27).

Comunque, la necessità di uno sfondo condiviso, non va svincolata né dall'importanza del fattore tempo nella pianificazione né dalla complementarità tra breve e lungo termine; la componente strategica dev'essere, quindi, affiancata agli strumenti analitici e prescrittivi, che risultano così arricchiti dalla capacità di cooperare e di utilizzare il cosiddetto “capitale sociale”¹⁴, caratterizzante una determinata comunità (Piroddi, 1996).

L'ambito di riferimento: la scala del piano strategico

La scala territoriale di riferimento per un piano strategico, come si evince dalla terza tipologia (Gibelli, 1996, p.54), attraversa più livelli, alla ricerca di un coordinamento reticolare per il raggiungimento di una visione comune.

L'approccio transcalare impone un'ottica di area vasta per un indirizzo della pianificazione attuativa¹⁵ e di parte di quella strutturale, nei vari livelli interessati dal processo.

La crescita di una cultura di governo del territorio alla scala vasta, mediante occasioni di collaborazioni interistituzionali, è indispensabile per la governabilità dei fenomeni territoriali (Camagni, Lombardo, 1999, p.10).

Spesso si associa la pianificazione strategica ad un'area metropolitana, la cui definizione rientra in un dibattito a sé, ma che richiama il concetto della «geometria variabile», sia nella sfera territoriale, risultante dal consenso interistituzionale e dalla legittimazione politica e culturale conferita dai cittadini, sia nel percorso politico-istituzionale, da costruire in funzione del raggiungimento degli obiettivi, sia, infine, negli strumenti utilizzabili, come le forme di pianificazione negoziata (Camagni, 1999, p.42). La strutturazione della geometria, in quanto variabile e adattabile agli obiettivi, dovrebbe seguire il principio etico dell'«incertezza trasparente», in un atteggiamento responsabile di «sensata sperimentazione». (Las Casas, 1999, p.178).

In teoria, quindi, la scala dovrebbe essere “intermedia” e costruita sulla base di associazioni volontarie, più o meno incentivate, finalizzate al raggiungimento di obiettivi comuni che rendono necessaria una collaborazione tra più enti e tra pubblico e privato; si richiede, però, che il tutto sia formalizzato, per questioni di garanzia ed efficacia. L'esercizio di prerogative regolamentari nei confronti di piani e progetti è compito fondamentale del piano strategico di area vasta, anche se la riuscita è vincolata dall'esistenza di un ente di pianificazione responsabile che sia legittimato per capacità di indirizzo, competenza tecnica, sia di monitoraggio che di valutazione, e trasparenza nell'informare la collettività sui «cambiamenti di rotta» (Gibelli, 1999, p.96). La natura di un tale strumento persegue la valutazione di compatibilità, anziché conformità, in quanto la tipologia di piano prefigurata è di indirizzo, mira all'integrazione settoriale e deve «evitare che la discrezionalità si trasformi in arbitrio» (Mazza, 2000, p.27).

Una definizione più comprensiva è quella secondo cui, per affrontare i maggiori problemi delle aree metropolitane, sono necessarie visioni strategiche, rappresentazioni del futuro non settoriali, a lungo termine (Mazza, 1994)¹⁶.

In merito al rapporto tra capacità di cooperazione e struttura territoriale è interessante rilevare che, da ricerche effettuate, emerge una propensione alla concertazione maggiore in conurbazioni policentriche, ma, se non esiste la disponibilità a capire che le ragioni dell'altro possono anche essere le proprie, decade qualsiasi possibilità di pianificazione e le trasformazioni territoriali si verificano a colpi di forza o di emergenza (Lombardo, 1999, pp. 111-115).

Purtroppo nel nostro paese il risultato più difficile è «convincere un numero consistente di attori a muoversi in modo cooperativo verso obiettivi comuni rilevanti per l'intera città», per difficoltà di produrre e disporre di informazioni condivise rilevanti per il processo decisionale, per sfiducia nelle regole e nel sistema collettivo di garanzie e difficoltà nel coinvolgere le imprese di maggior rilievo, già attive non solo nel mercato locale (Mazza, 1994)¹⁷.

Il tentativo di sciogliere i nodi cruciali può passare attraverso processi di negoziato informale e strategie di conciliazione, in una concezione volontaristica e flessibile di città metropolitana, ma appare necessario un riconoscimento istituzionale delle pratiche pubbliche e private nel governo e nella gestione dello sviluppo urbano e territoriale, per strutturare «prassi stabili di partenariato politico» e fondare azioni condivise su un alto grado di congruenza tra gli interessi in campo (Salone, 1999, p.149).

Riflessioni sulla componente strategica delle trasformazioni territoriali

Dai diversi modelli di pianificazione strategica e dall'ampio dibattito ancora aperto, emergono proposte con caratteristiche diverse e, a volte, incompatibili tra loro, il che potrebbe far delineare, piuttosto, un *metodo* adattabile, applicabile non sempre interamente, ma, comunque, formalizzabile.

Lo sfondo che permea i diversi approcci è caratterizzato da un'esigenza di coordinamento, tra attori pubblici e dal pubblico ai privati, minimamente presente anche nello *strategic issues*

management model, in cui è richiesta la verifica degli effetti affinché non provochino ricadute negative nelle altre unità d'azione.

L'esigenza di coordinamento diventa più definita nel concetto di "visione", che consente di operare una certa selettività delle possibili opzioni di scelta, al fine di garantire non solo coerenza, ma anche integrazione ed efficacia attuativa, decrescenti all'aumentare della settorializzazione.

Le garanzie tendono a strutturarsi per via incrementale. Un piano strategico, in quanto tale, è sempre aperto finché le singole azioni non si realizzano, non necessariamente nelle modalità preventivate nell'impostazione del piano, implicando una revisione della strategia stessa.

La domanda di miglioramento dell'efficienza dei processi decisionali si vuole raggiungere mediante un approccio inclusivo, che mira ad anticipare e risolvere i possibili conflitti, coinvolgendo attori di natura eterogenea e portatori di interessi diversi, ma compatibili, sia per la diversa natura che per l'esigenza di cooperare per rafforzare il sistema territoriale. Naturalmente è necessario trovare un accordo su cosa sia necessario per raggiungere gli obiettivi suddetti, ma non è detto che la coalizione si formi solo volontariamente. Le istituzioni possono stimolare collaborazione indirettamente, attraverso obblighi o divieti che accomunano un sistema territoriale, contribuendo, parzialmente, ad un processo di costruzione identitaria. Non sempre, quindi, vi è una netta distinzione tra quelli che si definiscono modelli «cooperativo/istituzionalisti», generati da atti legislativi e procedure imposte "dall'alto" e «argomentativo/partecipativi», legittimati "dal basso" (Gibelli, 1999, pp.89-94), in quanto potrebbe trattarsi di semplici questioni di tempi: all'uno potrebbe seguire l'altro in un processo previsto o meno.

Per quanto concerne la distribuzione delle responsabilità in relazione ai vantaggi, chiamando a partecipare chi risulta più avvantaggiato, bisogna evidenziare il forte ruolo che assume il pianificatore nello strutturare l'attenzione affinché si attui un processo redistributivo equo, in merito a quanto è ritenuto rimborsabile; è importante ricordare che il sistema della fiscalità locale non dev'essere usato per consentire di pagare perdite non monetizzabili. Se troppo aperta, inoltre, la diffusione di responsabilità è difficile da gestire per far sì che sia interrelata; potrebbe generare un'eccessiva individualizzazione, in caso di azioni polverizzate, tipica di una società spinta verso un liberismo incontrollato, non contenente garanzie minime ad opera dell'attore pubblico. Il rischio è di abbandonare frettolosamente le pratiche consolidate e i processi garantisti per accontentarsi di un consenso effimero (Properzi, 2001)¹⁸. Se è vero che «il paradigma della complessità richiede alla pianificazione il passaggio dall'ottica del controllo all'ottica del gioco d'interazione» (Ceretto Castigliano, Ciaffi, Peano, Spaziante, Staricco, 2002, p.15) non è detto che tale "gioco" debba essere senza regole, anzi, come evidenziato dal dibattito sulla pianificazione strategica, sono emerse varie domande e quella richiedente garanzie esige norme ad intensità prescrittiva da tarare a seconda dei casi. La flessibilità, infatti, dev'essere applicata a determinate categorie decisionali e alla sfera strategica appartengono le scelte che discendono da obiettivi generali e ammettono variazioni degli obiettivi specifici al variare delle condizioni socio-economiche (Garano, 1999, p.23). Se da un lato la legislazione urbanistica italiana «stenta ad accettare di dover essere strategica e flessibile» (Costa, 1999, p.8), spesso, dall'altro lato, la cultura della pianificazione strategica non si occupa direttamente degli aspetti normativi e delle necessarie variazioni da apportare per rendere compatibili e realizzabili i processi ipotizzati, evitando impatti negativi nella sfera della pianificazione generale e dell'ordinario.

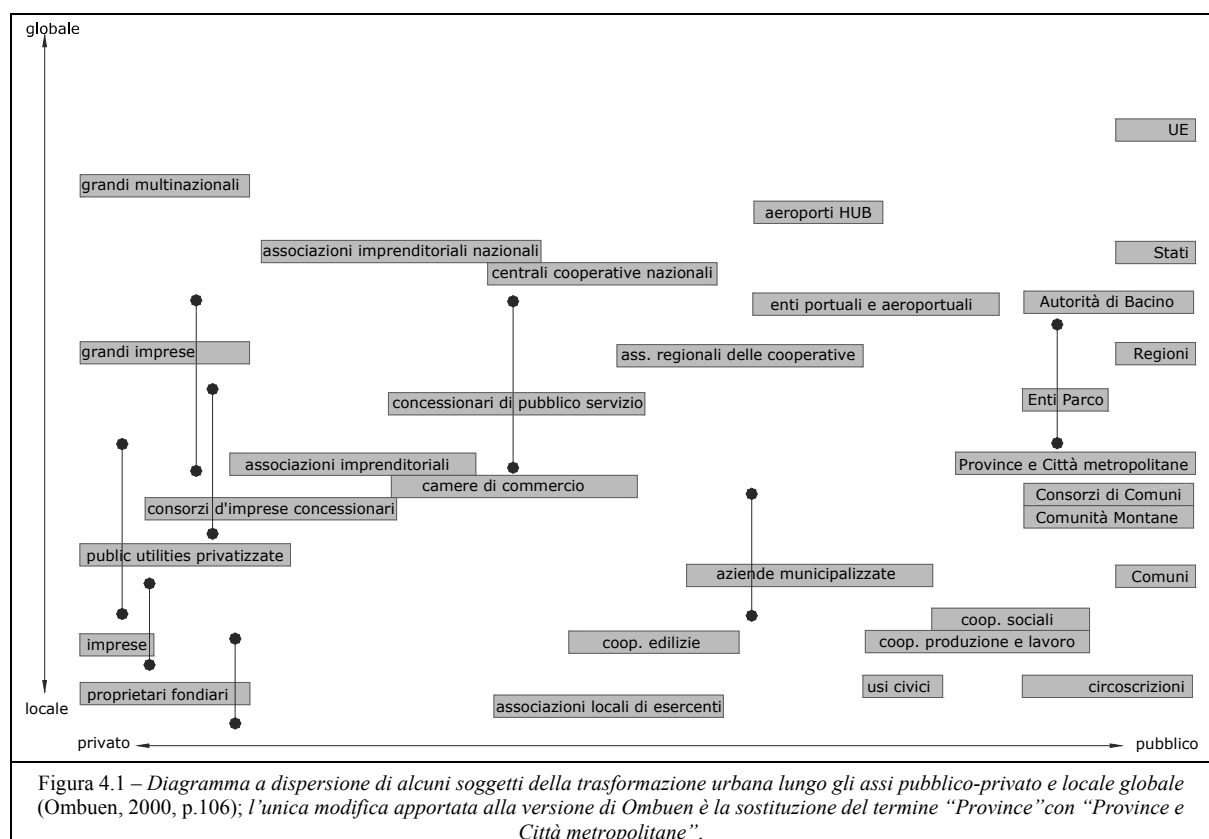
Le procedure formalizzate aiuterebbero a superare retoriche legittimanti incompatibilità, causate da procedure derogatorie, alla base di cui potrebbe essere arduo riconoscere strategie pubbliche di lungo periodo (Gibelli, 1999, p.80); si tenderebbe, inoltre, verso la risoluzione del problema di interazione tra le varie forme di piano, argomento spesso eluso da chi auspica

il prevalere della sola componente strategica, sfiduciato dagli effetti di una cattiva gestione della pianificazione tradizionale.

Altro interessante spunto analitico, non prettamente inerente al presente lavoro, ma sicuramente interagente con l'aspetto normativo, è quello che concerne l'atteggiamento dei singoli attori di fronte alle regole; è palese che nelle dinamiche socio-economiche e territoriali non contino solo le regole del gioco, ma anche l'atteggiamento dei giocatori, la loro percezione del sistema e le modalità di soddisfacimento dei propri interessi in relazione al contesto normativo (Gerundo, 2000, p.20), che, a volte, si modifica nel tentativo di costruire corsie preferenziali riservate a priorità occasionali.

La programmazione complessa

Sul finire degli anni '70, per scavalcare o velocizzare i processi decisionali, nascono una serie di provvedimenti a carattere strategico-concertativo, finalizzati a raccogliere il consenso degli attori protagonisti di determinati interventi a cui garantire, contestualmente, efficacia attuativa, specie in situazioni in cui sono presenti diverse competenze di svariati enti pubblici¹⁹.



Mentre in una prima fase si delineano esclusivamente strumenti di concertazione, che rispondono ad una domanda di costruzione di dinamiche condivise negli esiti, nelle procedure e negli attori interessati, successivamente si affrontano questioni paradigmatiche per i contesti urbani e territoriali come la riqualificazione di aree degradate e lo sviluppo economico e sociale compartecipato.

I singoli provvedimenti, di seguito elencati, sono accomunati da diversi tipi di partecipazione dei privati e accelerazione delle procedure, nel rispondere alle esigenze di volta in volta

individuare, per risolvere, attraverso il carattere programmatico della programmazione urbana complessa, carenze strutturali e funzionali, mediante regolazione di processi negoziali.

La necessità di una formalizzazione delle negoziazioni risulta più evidente se si considera il complesso sistema di soggetti, intervenenti nei processi di trasformazione del territorio, come attori non sempre inquadrabili in precise categorie pubbliche o private, globali o locali, ma, per come descritto in figura 4.1, presenti sulla scena come «sfumature» di categorie estreme (Bobbio, 1996, p.59).

Procedure per il raggiungimento di intese

I principali strumenti di conseguimento e formalizzazione del consenso nascono prima delle procedure attuative della programmazione complessa; questa, a sua volta, si serve di tali strumenti, che subiscono variazioni adattandosi alle finalità di volta in volta emergenti: dalla straordinarietà della prima fase si passa ad ordinarie modalità di rapporto tra i diversi livelli di governo del territorio «in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista» (Delibera CIPE 21-03-1997)²⁰.

L'organo centrale di riferimento, per le procedure di seguito elencate, è il Comitato Interministeriale di Programmazione Economica (CIPE) che «delibera, previo parere delle competenti commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, la programmazione dei progetti strategici» (L. 488/1992, art.1, comma 8).

Intesa

L'Intesa è una procedura istituzionale avviata dal D.P.R. 616/1977 art. 81, per «opere pubbliche di interesse statale»: ad esempio, in caso di strade con tracciato «difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi», è necessaria un'intesa Stato-Regione, sentiti «preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi»²¹.

La priorità viene quindi data ad opere d'interesse nazionale, decise dal Consiglio dei Ministri e, in caso di «difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici», anche in assenza di realizzazione dell'Intesa, si procede mediante D.P.R., «previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del ministro o dei ministri competenti per materia». L'Intesa mira ad una collaborazione per la realizzazione di un piano pluriennale, nel quadro della programmazione statale e regionale, attuabile anche mediante Accordo di programma quadro ex L. 341/1995.

Da quanto brevemente esposto emerge una prevalenza operativa e non solo di indirizzo politico dello Stato sull'ordinamento urbanistico locale, a causa della possibilità di procedere in assenza di Intesa e quindi di consenso istituzionale. La domanda a cui tenta di rispondere una simile procedura riguarda la celerità con cui colmare una carenza di infrastrutture ritenute basilari per lo sviluppo nazionale, esigenza gerarchicamente superiore alle disposizioni locali.

Accordo di programma

Introdotta nel 1986 «in via straordinaria per alcuni interventi pubblici» (Bobbio, 1996, p.56), assieme alla «contrattazione programmatica» per la compatibilità del Programma triennale per il Mezzogiorno 1987-89 con le scelte della politica economica nazionale (Delibera CIPE 29/12/1986), l'Accordo di programma si utilizza come applicazione generale e ordinaria dagli anni '90 con la L. 142/1990 (art. 27). Per qualsiasi tipo di intervento o programma che richieda azione integrata di più enti e coordinamento fra gli stessi, «in relazione alla competenza primaria o prevalente», il Presidente dell'ente competente promuove la conclusione di un Accordo di programma su richiesta anche di uno

dei soggetti interessati²²: si convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate, per verificare la possibilità di conseguire un l'accordo, consistente nel consenso unanime e, se adottato con Decreto del Presidente della Regione, avente effetti di Intesa ex art.81 del D.P.R. 616/1977. L'accordo approvato equivale a «dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere» (L. 267/2000, art. 34), ha quindi il «potere di modificare gli strumenti urbanistici vigenti» (Bobbio, 1996, p.57), derogando a vincoli esistenti, ma necessita di ratifica in Consiglio Comunale (L. 142/1990, art.27, L. 267/2000, art. 34).

In relazione a quest'ultimo passaggio le leggi regionali, ad eccezione di quelle della Calabria, della Lombardia e della Puglia, disciplinano dettagliatamente tale procedura, tendendo a volte a velocizzare i tempi, altre a dettagliare le condizioni di compatibilità dell'intervento, altre ancora a rafforzare il ruolo dei privati come attori proponenti interventi d'interesse pubblico e come membri della conferenza per la conclusione dell'accordo, la cui promozione rimane comunque a carico del Comune, della Provincia o della Regione.

Nell'ambito della legislazione nazionale, quindi, lo strumento concertativo dell'Accordo di programma coinvolge direttamente le amministrazioni interessate, non ancora i singoli attori privati, senza escludere la possibilità che un ente pubblico si faccia portatore di una proposta pervenuta da soggetti diversi, purché vi sia la propria competenza primaria sull'intervento in questione.

La forte elasticità di un tale strumento, la possibilità di avviare procedure finalizzate sia alla costruzione del consenso istituzionale che alla legittimazione programmatica saranno le principali ragioni di un suo diffuso utilizzo nella programmazione complessa.

Conferenza dei servizi

Introdotta anch'essa per la prima volta in via straordinaria nel 1988, per accelerare procedure di realizzazione di opere pubbliche relative ai mondiali di calcio del 1990, la Conferenza dei servizi diventa ordinaria con l'obiettivo di semplificare procedure amministrative, complessificate dalla dilatazione orizzontale e verticale dello stato (Bobbio, 1996, p.57-58).

Il punto focale di un tale provvedimento è il raggiungimento dell'assenso ad un determinato intervento: non si possono esaminare ipotesi di variazione, ma si può solo giungere ad una decisione favorevole o contraria alla trasformazione proposta; la semplificazione procedurale è elevata quanto più è il numero degli enti coinvolti nella procedura, in quanto questi possono riunirsi in conferenza per esprimere il proprio parere direttamente.

Spesso, però, il carattere semplicistico dell'atto, utilizzabile in diverse circostanze, e la possibilità di considerare consenzienti le amministrazioni non presenti alla conferenza, genera un effetto illusorio di consenso (Bobbio, 1996, p.85), tipico di una democrazia rappresentativa se non allargata alla base democratica, quantomeno mediante processi di diffusione dell'informazione e presentazione di osservazioni e controdeduzioni.

Patto territoriale

Introdotta dalla L. 341/1995²³, il Patto territoriale (PT) è un accordo finalizzato all'attuazione di un «programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati», per uno sviluppo locale ecosostenibile (delibera CIPE 21-03-1997). I PT sono promossi da enti pubblici o da soggetti privati, si possono attivare in tutto il territorio nazionale, con le risorse destinate dal CIPE riservate alle aree depresse, e, alla sottoscrizione, partecipano anche le rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, le banche e i consorzi di sviluppo industriale.

L'obiettivo centrale del PT è lo sviluppo locale, la domanda a cui un tale provvedimento intende rispondere è raggiungimento di consenso, a valle di procedure concertative, per l'incremento delle attività produttive, avvalendosi di possibili accelerazioni procedurali.

Dalla necessità di organizzare priorità d'intervento nelle aree depresse, individuate dalla Commissione europea come ammissibili agli interventi con i fondi strutturali, i PT si configurano come strumenti sia di intesa che di programmazione economica, essendo richiesti il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento e attività da realizzare, con indicazione del tipo e dell'entità dei finanziamenti.

Contratto d'area e contratto di programma

Il contratto d'area è uno «strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione», specifico per aree interessate da gravi crisi occupazionali.

La creazione di posti di lavoro, in particolari contesti critici da questo punto di vista, è il fine principale dello strumento in questione che, per il resto, risulta molto simile ad un patto territoriale; pertanto la sfera dei soggetti promotori è ristretta alle sole «rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro».

In riferimento, invece, allo sviluppo industriale locale, inizialmente di interesse statale, nasce il “contratto di programma”, elaborato nel 1986 dal CIPI (Comitato Interministeriale per la Programmazione Industriale) per accordi tra Stato e gruppi industriali²⁴; solo successivamente, con la L. 341/1995, esso viene rivolto anche ai distretti industriali composti da piccole imprese per la realizzazione «di organici piani di investimenti produttivi» (delibera CIPE 21-03-1997).

Si punta, quindi, alla «creazione di condizioni più favorevoli allo sviluppo ed agli investimenti» richiedendo che gli interventi da avviare si trovino in un contesto compatibile (Mangoni, 2000, p.47), in presenza di aree attrezzate per insediamenti produttivi e di progetti di investimento per una pluralità di nuove iniziative imprenditoriali (delibera CIPE 21-03-1997).

Rispetto ai patti territoriali, la partecipazione è meno “larga”, in quanto di tipo rappresentativo e gli enti locali entrano in gioco dalla sottoscrizione definitiva del contratto, quindi nella fase finale del processo.

Programmi complessi per la riqualificazione delle città

La nascita dei programmi complessi in Italia trova una prima genesi nelle “politiche della casa” relative alla Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) che stabiliscono le linee e le modalità di finanziamento relative, nella fase di liquidazione degli istituti previdenziali come la Gescal che erano stati promotori di tale politica dagli anni '50; su queste condizioni, si innesta la crescente necessità di nuove modalità di approccio al recupero urbano. (Carta, 2002).

Al centro della tipologia di programmi di seguito descritti è la questione della riqualificazione urbana di aree prevalentemente residenziali degradate, mediante compartecipazione pubblico-privata negli interventi, in un processo evolutivo che caratterizza, in maniera sempre più dettagliata, sia il rapporto tra enti pubblici e imprenditori privati che quello tra strumento urbanistico comunale e proposta programmatica.

Il processo attuativo, invece, si esplica secondo modalità ad hoc, ormai accomunate da passaggi sequenziali che vanno dall'emanazione del provvedimento normativo alla ratifica dell'Accordo di programma.

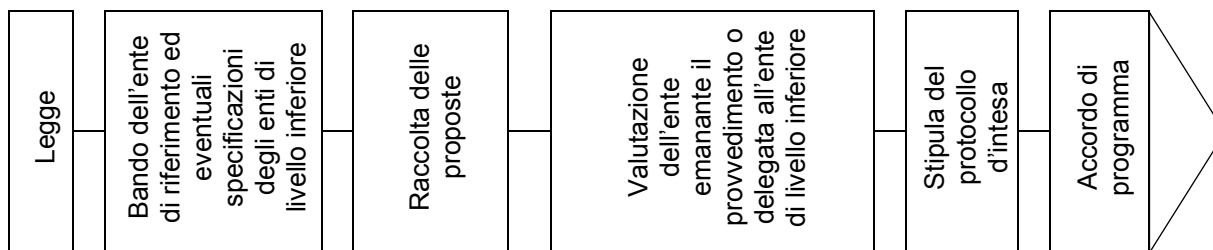


Figura 4.2 – Rappresentazione schematica del processo attuativo di gran parte dei programmi urbani complessi.
(Elaborazione dallo schema presente in Ombuen, 2000, p.133).

Programmi integrati

Prefigurati dalla L. 203/1991²⁵ e basate su condizioni implicite nella L. 457/1978 sui Piani di Recupero (Carta, 2001, Gasparrini, 2000)²⁶, i programmi integrati hanno il fine di riqualificare il «tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale» su richiesta promossa dai comuni. Si vuole superare la monofunzionalità mediante l'integrazione, anche tipologica e consentendo il concorso di più risorse, sia pubbliche che private. Chiunque può presentare al comune programmi integrati interessanti zone urbane, sia edificate del tutto o in parte che da destinare a nuova edificazione e le Regioni possono destinare appositi fondi per la formazione dei programmi (L. 179/1992).

Lo stesso anno d'emanazione della L. 179/1992 sono dichiarati incostituzionali cinque commi (3, 4, 5, 6 e 7), cuore dell'art. 16 sui Programmi integrati, riguardanti l'approvazione in consiglio comunale (comma 3), la possibilità di andare in variante agli strumenti di pianificazione urbanistica comunale con silenzio assenso da parte della Regione (comma 4), la possibilità, attraverso il comma quinto, di perimetrare zone adiacenti non omogenee per indice di edificabilità, «spalmando», indipendentemente dalla perimetrazione di zona, la volumetria consentita complessivamente.

Mentre i commi 3, 4, 6 e 7 sono di natura «catalizzatrice», per quanto concerne procedure di approvazione e priorità d'intervento, il comma quinto genera redistribuzione dei pesi stabiliti dallo strumento urbanistico comunale, intervenendo indefinitamente ad una scala attuativa, indipendentemente dalla destinazione di zona, sia essa d'interesse storico o di espansione, trattando i volumi da ridistribuire nell'«ambito» senza considerare il loro utilizzo in essere o previsto. Se da un lato l'incostituzionalità è causata da un'interferenza dei poteri dello Stato, dettante principi, nei confronti della potestà legislativa regionale, dall'altro, forse più grave, si era consentita «una deroga molto ampia ai presenti limiti planovolumetrici», contravvenendo al principio, ex L. 10/1977, della «conformità della concessione agli strumenti urbanistici» (Corte Costituzionale, 1992, sentenza 393).

Tra i ricorsi regionali fondati quello dell'Emilia Romagna evidenzia maggiormente il contrasto suddetto con il corpus normativo previgente, richiamando l'art.97 della Costituzione e sottolineando l'assenza di «verifica tecnica sui programmi in questione, demandandone la formulazione e l'approvazione ad organi politici, palesemente inidonei a compiere quelle imparziali verifiche tecnico-amministrative di cui la fase attuativa della pianificazione abbisogna» (ib.), legate, come accennato, alla conformità ai piani vigenti.

L'incostituzionalità dei suddetti commi evidenzia comunque l'avvio di una tendenza che, all'interno di una programmazione pubblica di edilizia residenziale, introduce la possibilità di proporre destinazioni d'uso in difformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, evitando l'ordinaria procedura di variante. I successivi programmi di recupero e riqualificazione (L. 493/1993, D.M. LL.PP. 21/12/1994) correggeranno il tiro nella regolamentazione di procedure di formazione, pubblicizzazione e concertazione contestuale all'eventuale variazione degli strumenti urbanistici comunali, nonché i criteri di valutazione

economica degli interventi, specie con riferimento al bilancio pubblico-privato delle rispettive convenienze (Gasparrini, 2000, pp.95-96).

Programmi di recupero urbano

Orientati prevalentemente al recupero di rioni di edilizia residenziale pubblica (fondi L. 60/1963), simili per potere d'intervento ai Piani di recupero ex L. 457/1978, i Programmi di recupero urbano (PRU) comprendono opere sistematiche finalizzate alla manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e possono riguardare sia completamento che integrazione di complessi edilizi esistenti, spaziando dalla manutenzione alla ristrutturazione edilizia e includendo interventi di arredo urbano. La proposta unitaria che si presenta al comune richiede il concorso di risorse pubbliche e private e, per l'approvazione in variante rispetto al PRG, si può ricorrere ad un Accordo di programma. La priorità di concessione dei contributi è riservata ai lavoratori dipendenti e alle categorie sociali più deboli (L. 493/1993).

La differenza principale tra la tipologia di programma appena descritta e un piano di recupero è il prescindere dalla strumentazione urbanistica, vista, in questo caso, come registrazione dell'accordo preso, a valle della presentazione della proposta in Comune, da parte di enti pubblici, privati cittadini o loro associazioni. Vi è la possibilità di modificare le destinazioni d'uso dei fabbricati che si intendono ristrutturare, completare gli insediamenti pubblici nei limiti delle cubature consentite, anche in variante alle destinazioni d'uso previste (D.M. LL.PP. 01-12-1994, art.5, comma 5); il tutto potrebbe generare una redistribuzione dei pesi insediativi, non prevista dallo strumento urbanistico comunale, a causa della possibilità di interventi trasformativi, non necessariamente contigui alle aree di edilizia residenziale, le cui dotazioni di spazi e attrezzature pubbliche richiesti potrebbero variare.

A differenza dei PI la partecipazione finanziaria dei privati è obbligatoria e si esplicita la possibilità di ricorrere a procedure accelerate stipulando un Accordo di programma.

Programmi di riqualificazione urbana

Interessanti aree densamente popolate, con esplicito, ma non esclusivo, riferimento ad aree metropolitane, i Programmi di riqualificazione urbana (PRiU) si pongono l'obiettivo di recuperare ambiti urbani fatiscenti, strategici rispetto al contesto urbano e metropolitano, mediante proposte riguardanti:

- a) «parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato;
- c) interventi di edilizia residenziale che inneschino processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato» (D.M. LL.PP. 21/12/1994, art.2).

Che si tratti di contesti con presenza di aree dismesse o semplicemente periferici e marginali, il perimetro delimitante l'intervento è tracciato in base al degrado e al potenziale ruolo strategico, comprendendo «zone in tutto o in parte già edificate» (art.4) e, come nel caso precedente, vi è l'obbligo del concorso di risorse private.

Come accennato precedentemente nei PRiU sono normati gli obblighi pubblici e privati, facendo attenzione a non interferire nelle varie sfere di competenza e consentendo, comunque, al Comune di ricorrere, ove necessario, alla Conferenza dei servizi. In particolare la procedura indicata è la seguente:

- 1) i Comuni trasmettono al Segretariato generale del CER le proposte di programma;
- 2) le proposte sono selezionate in base alla compatibilità agli obiettivi;

- 3) il Segretariato generale del CER indice una Conferenza Stato-Regioni e individua le proposte ammesse al finanziamento;
- 4) i Comuni stipulano un protocollo d'intesa a cui partecipa la Regione in caso di varianti;
- 5) a progettazione ultimata i Comuni trasmettono al Segretariato generale del CER la documentazione, per la conclusione dell'Accordo di programma;
- 6) in caso di variante l'Accordo di programma ha efficacia a convenzione sottoscritta e, prima della sua conclusione, i Comuni garantiscono adeguata pubblicità nelle forme e nei termini previsti dalle norme regionali in materia;
- 7) «il comune sottoscrive con il Segretariato generale del CER la convenzione intesa, tra l'altro, a disciplinare l'erogazione dei finanziamenti» (art.12).

Si può notare il ruolo fondamentale di due momenti valutativi: la conformità agli obiettivi, nella prima fase di selezione delle proposte, e la gerarchizzazione dei programmi conformi per l'ammissibilità al finanziamento.

La competizione tra le proposte non si gioca quindi su parametri urbanistici, eccetto che per la percentuale di recupero delle volumetrie e la localizzazione territoriale (art.17), in quanto gli aspetti di produzione di spazi pubblici e servizi destinati alla collettività è condizione necessaria per definire il PRiU, come indicato nei tre obiettivi programmatici (art.2).

La tendenza è, invece, quella di stimolare competitività sul piano economico-finanziario, come si desume dalla documentazione da allegare alle proposte di programma, in cui non sono comprese verifiche di tipo urbanistico, ma soltanto la «descrizione dell'ambito d'intervento e degli interventi proposti» (art.13) richiedendo, in caso di variante, «le modifiche da introdurre agli strumenti urbanistici vigenti ed alle norme tecniche di attuazione» (art.14). Solo «in caso di progetti classificatisi a pari merito rispetto ai criteri precedentemente elencati, costituisce ulteriore criterio di selezione l'entità del finanziamento del soggetto privato o la realizzazione di opere pubbliche in eccedenza agli oneri previsti dall'art. 3 della L. 10/1977» (art.17).

Il rischio di un tale approccio è incentivare la massimizzazione della convenienza economica del pubblico nel realizzare un intervento ad elevato profitto per il privato²⁷, senza sfruttare l'opportunità di ottenere, da tale trasformazione, un reale incremento della qualità della vita che, in termini di spazi pubblici e attrezzature collettive, potrebbe risultare localmente inferiore rispetto al contesto circostante, pur rientrando nei limiti minimi nazionali o regionali. Il ragionamento formulato discende dalla possibilità di variare gli strumenti urbanistici vigenti, anche considerevolmente, pur rispettando le procedure di pubblicizzazione, col consenso dell'ente approvante, ma mirando ad ottenere un finanziamento sulla base di parametri edilizi con la sola generica indicazione urbanistica relativa alla «capacità delle proposte di conseguire gli obiettivi di cui ai programmi nazionali e regionali nel campo della riqualificazione urbana» (art.17).

Bisogna evidenziare, comunque, che anche l'incremento quantitativo «di opere pubbliche in eccedenza agli oneri previsti dall'art. 3 della L. 10/1977» (art.17) non è detto che generi miglioramento della qualità della vita se sconnesso da una coerenza d'insieme e da una visione condivisa da parte di chi vive, o vivrà, nell'area da riqualificare.

Da quanto esposto emerge che le principali innovazioni apportate da tale strumento sono:

- l'incremento della trasparenza nella produzione di rendita (formulata quasi contemporaneamente anche per i PRU nel D.M. LL.PP. 01-12-1994), in quanto si esplicita la convenienza dei soggetti privati, consentendo di valutare il processo redistributivo dell'intervento, anche in rapporto alle previsioni dello strumento urbanistico eventualmente variato;
- l'inclusione di società miste come possibili assegnatarie di competenze comunali relative all'esecuzione di interventi pubblici.

Le regole di processi di valutazione si sono orientate, quindi, verso controlli economici, non dei contenuti qualitativi, territoriali, ambientali delle trasformazioni, su cui si focalizzerà successivamente la “Guida ai programmi di sperimentazione” nell’ambito dei Contratti di quartiere (Gasparrini, 2000, p.99).

Contratti di quartiere

I Contratti di quartiere (CQ) sono PRU destinati «all’attuazione di interventi sperimentali nel settore dell’edilizia residenziale sovvenzionata e annesse urbanizzazioni» (D.M. LL.PP. 22-10-1997, art.1), in aree degradate, carenti di servizi e con scarsa coesione sociale (art.2). Il forte vincolo imposto, a differenza dei precedenti, è il comprenderli in PEEP (L. 167/1962), Piani di recupero (L. 457/1978), comparti degradati ex L. 392/1978 o da recuperare ex L. 47/1985.

Nonostante la dimensione più circoscritta rispetto ai PRiU, i CQ si basano su obiettivi di sicuro interesse collettivo, sulla base del principio di solidarietà generazionale:

- il risparmio di risorse non riproducibili;
- l’accrescimento della dotazione di servizi;
- il miglioramento della qualità abitativa incrementando gli standard anche ambientali.

Per quanto concerne la nuova costruzione, essa è consentita solo per ridurre la densità abitativa e riconnettere le aree edificate (art.3, comma 2). Si prevede comunque l’intesa tra il Segretario generale del CER e le Regioni e i Comuni, a valle di cui si formalizzano gli Accordi di programma e si stipulano le convenzioni come nei PRU poiché si compete per l’aggiudicazione di fondi ministeriali la cui spesa va programmata.

Più rigidi dei precedenti provvedimenti i CQ non prevedono varianti ai PRG e sono inseriti in percorsi di pianificazione ordinaria, essendo legati ad ambiti di perimetrazione di piani attuativi adottati, relativi a quartieri di edilizia residenziale o da recuperare.

Il limite è l’intervento di riqualificazione alla scala di quartiere che potrebbe celare aspetti di disagio sociale presente più diffusamente nell’ambito urbano.

Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio

Finanziati con le risorse non impegnate in PRiU (D.M. LL.PP. 21/12/1994) i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) «hanno l’obiettivo di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno» (QCS) (art.2), con la partecipazione della Commissione dell’Unione Europea, della BEI, delle Regioni, dei soggetti promotori.

La sperimentazione consiste nell’individuare e intraprendere, coerentemente con le previsioni degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale, azioni atte a migliorare l’efficienza del sistema territoriale nel produrre sviluppo, inteso come incremento del benessere collettivo, riduzione delle disparità sociali e miglioramento della qualità ambientale.

I PRUSST sono, dichiaratamente, programmi preparatori, attenti agli aspetti di connessione infrastrutturale e, pensati per individuare priorità d’azione, mediante l’individuazione di assi d’intervento, costituiscono supporto organizzativo locale per il QCS. Per far sì che gli interventi pubblici siano utili al miglioramento basilare della produttività locale, si vogliono ottimizzare le infrastrutture a rete, favorire le azioni capaci di incrementare l’occupazione, ordinare sul territorio gli interventi previsti da altre iniziative di programmazione negoziata.

L’ambito territoriale di un PRUSST è variabile, dall’area vasta alla scala comunale, in funzione delle attrezzature da connettere, dei territori da tutelare, del patrimonio storico-

artistico da valorizzare, della realizzazione di insediamenti industriali, della promozione turistico-ricettiva della riqualificazione di ambiti degradati.

In sostanza, guardando anche al tipo di organizzazione e alla costituzione del Comitato di verifica e monitoraggio presso il Ministero dei Lavori Pubblici, il PRUSST sembra avere tutte le caratteristiche di un piano strategico istituzionalizzato²⁸; nelle premesse all'articolato si fa, infatti, riferimento allo "Schema di sviluppo dello spazio comunitario", delineante i principi metastrategici a livello europeo.

Le caratteristiche della pianificazione strategica sono presenti nella geometria variabile, nella necessità di monitoraggio e verifica, nel favorire un tipo di sviluppo già avviato, negli obiettivi di coordinamento e integrazione delle azioni disaggregate, nella necessità di coinvolgimento di *stakeholders* (almeno un terzo dell'investimento complessivo), per stimolare l'accesso a finanziamenti straordinari.

L'istituzionalizzazione consiste nel fatto che sono i comuni a promuovere i programmi, in coerenza con le previsioni degli strumenti di governo del territorio, assicurando l'integrazione e la concertazione con le politiche settoriali assunte dagli altri enti pubblici competenti.

Il ruolo dell'ente locale è fondamentale anche, e forse soprattutto, se possiede già una politica interna coerente, formalizzata anche nella propria strumentazione urbanistica, per rafforzare il suo ruolo a scala sovralocale e «garantire una ricaduta socio-economica positiva stabile e duratura» (art.10), caratteristica principale nella valutazione dei programmi. Tra gli elaborati si richiede, infatti, una «relazione illustrativa sulla coerenza dei programmi con le strategie nazionali e con le previsioni degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale» (art.7) e, in caso di incompatibilità, è comunque previsto il ricorso all'intesa con l'ente sovraordinato titolare dell'approvazione.

Lo strumento dell'intesa è previsto anche per far promuovere i PRUSST a Province o Regioni, sentiti i comuni interessati e secondo l'ottica istituzionale accennata in precedenza.

Il processo si conclude con l'individuazione delle aree interessate dagli interventi dei programmi, individuate tramite delibera del consiglio comunale nell'Accordo quadro, in cui sono esplicitati attori, obblighi, progetti pubblici e modalità di monitoraggio.

Il PRUSST ricorda, per certi versi, il modello *portfolio*²⁹, in cui si predispongono prima una serie di progetti, si attua un controllo sulla concedibilità dei fondi e si finanziano i primi in graduatoria, ma il programma perdente non è escluso in quanto ha superato comunque una "certificazione di qualità" e potrà essere attivato in seguito (Bentivenga, 2000, p.246).

Da quanto esposto emerge una caratterizzazione del PRUSST, come strumento di programmazione, molto vicina, per finalità e progettualità, ad uno strumento di pianificazione, in cui si vogliono coinvolgere soggetti economici privati, senza impegnare le amministrazioni proponenti sui tempi di attuazione degli interventi, con «iniziale aleatorietà delle condizioni di finanziamento pubblico» (Contardi, 2000, p.223).

Il rischio è, quindi, quello tipico di un piano che non si rapporta alle reali disponibilità di risorse per attuare la propria realizzazione; l'opportunità offerta è, invece, avviare processi di cooperazione incrementanti la coesione, utili specialmente in conurbazioni reticolari a vocazioni varie, attraverso una forma innovativa e preventiva di concertazione: la Conferenza unificata, presente nel Comitato di verifica (art.3), coinvolge la Regione nella fase di predisposizione dei criteri selettivi e nella fase di selezione vera e propria (Versino, 2000, p.86).

Programmi complessi derivanti da Fondi strutturali

Nel 1999 si approva il Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea, da riesaminare entro il 31 dicembre 2006, per favorire, mediante finanziamenti speciali, un riassetto equilibrato e duraturo delle aree di crisi presenti nei paesi membri³⁰; i fondi pensati per tale scopo cercano di favorire lo sviluppo e l'adeguamento strutturale nelle regioni "in ritardo" (obiettivo 1)³¹, la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (obiettivo 2), l'ammodernamento di politiche di generazione di risorse umane per l'occupazione (obiettivo 3 escludente le aree dell'obiettivo 1) (Regolamento CE 1260/1999, art.1). Le suddette aree sono individuate, in base alla disponibilità dei fondi, sulla base di tassi economici, demografici, occupazionali e sociali.

Per quanto concerne il rapporto con la pianificazione ordinaria, le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle corrispondenti azioni nazionali o come contributi alle stesse; si fondano su una stretta concertazione tra Commissione e Stato membro e tra le autorità interne allo Stato stesso, nel rispetto delle autonomie locali (Regolamento CE 1260/1999, art.8). Le strategie, volte ad assicurare reali impatti economici, sono validate da valutazioni ex ante, intermedie ed ex post.

Dai Fondi strutturali derivano una serie di Programmi d'iniziativa comunitaria (PIC) riguardanti cooperazione transfrontaliera (INTERREG), rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (URBAN), sviluppo rurale (LEADER), cooperazione transnazionale per combattere le discriminazioni in relazione al mercato del lavoro (EQUAL), riconversione industriale (RECHAR e RESIDER); ai precedenti si aggiungono i Programmi d'iniziativa nazionale (PIN), sulla cui base le Regioni predispongono i propri programmi operativi (POR) e, sulla base della strategia regionale, si producono una serie di "progetti integrati" per aree specifiche con approccio dal basso.

PIC URBAN

Il PIC che maggiormente interessa le trasformazioni urbane è, ovviamente, Urban, di cui hanno beneficiato 118 città europee tra cui 16 italiane (www.infrastrutturetrasporti.it) e che «non costituisce variante, nei comuni nei quali è vigente un piano urbanistico», anzi è attuazione del piano in vigore (Carta, 2002).

Il programma è inizialmente rivolto ad aree urbane prevalentemente con popolazione superiore ai 100.000 residenti³² e ricadenti nell'obiettivo 1, in contesti ad alto livello di disoccupazione, con tessuto urbano degradato, cattiva condizione delle abitazioni e carenza di servizi sociali (Decisione UE 94/C 180/02).

L'impostazione tematica ricorda i Progetti Pilota Urbani (PPU), avviati dall'UE alla fine degli anni '80 come «prima forma di intervento sperimentale per i quartieri urbani degradati basata sul partenariato e sul carattere localmente integrato degli interventi» (www.infrastrutturetrasporti.it).

Il tema è, quindi, la riqualificazione di tessuti urbani degradati e l'approccio utilizzato segue una logica di concentrazione delle azioni per la risoluzione comprensiva del problema, in modo da generare esempi di sviluppo endogeno affinché stimolino positivamente i contesti circostanti in un auspicato effetto moltiplicatore; la generazione interna di sviluppo consiste nel cercare di costruire partenariato locale finalizzato all'incremento occupazionale.

Da quanto esposto emerge come l'impostazione di Urban tenda a favorire obiettivi programmatici da far emergere, se non già formulati, dalle finalità assunte dalla pianificazione ordinaria di un'amministrazione; un modello che ben si sposa, quindi, con piani flessibili o, comunque, in fase di adozione o approvati da poco tempo³³ e richiedenti catalizzazione per l'attuazione, mediante azioni integrate per la risoluzione endogena di

problemi inquadrati in specifici contesti. La consentita varietà delle «fonti finanziarie e delle scale di azione [limitatamente ad aree urbane] ha dato luogo a varie forme di partenariato e di concertazione locale, con il coinvolgimento sia dei soggetti attuatori, sia degli operatori economici che delle forze della società civile» (Carta, 2002).

Per l'associazione di priorità connesse alla città fisica con quelle relative al sociale e per le altre ragioni sopra accennate, quella del PIC Urban è considerata un'esperienza in grado di contribuire ad «un rinnovamento tendenziale delle modalità di governo delle trasformazioni urbane nel nostro Paese» (Palermo, 2000); inoltre l'aspetto della forma concorsuale, oltre che spingere all'innovazione delle procedure nelle pubbliche amministrazioni (Carta, 2002), influirà sia sulla successiva programmazione complessa che su alcune leggi regionali³⁴.

Dalla sua impostazione si comprende come il PIC Urban funzioni meglio in contesti che hanno delineato una strategia ed hanno bisogno di sussidi per attuarla, stimolando costruttivamente le aree contermini che sono prive di obiettivi a lungo termine o, addirittura, di specifica regolamentazione urbanistica. È per tale ragione che un'esperienza come quella di Urban, richiamando la “programmazione per progetti” (Palermo, 2000), prevede l'individuazione di “zone bersaglio” nel sistema città, richiede l'esistenza di analisi che giustificano l'intervento in quel particolare ambito per generare, mediante «valorizzazione economico-funzionale ed immobiliare, riqualificazione e rigenerazione ambientale, sociale, culturale, fisica della città e dello sviluppo locale autosostenibile» (Carta, 2002). L'assenza di una strategia di lungo periodo, d'interesse comunale, rischia di essere una criticità difficilmente sormontabile per la riuscita del programma, in quanto le trasformazioni avvengono in tempi diversi e sempre “per parti”, ma non possono, da sole, garantire la propria coerenza, specie in prospettiva, alla scala urbana, utile all'incremento di probabilità del citato effetto moltiplicatore. Quanto affermato è avvalorato dal percorso tracciato nella regolamentazione del PIC Urban II (2000-2006), in cui, tra i principi da rispettare per il raggiungimento degli obiettivi, si richiede «nesso tra il piano strategico per la zona in questione e la struttura materiale, ambientale e socioeconomica» con strategie per l'agglomerato urbano o la regione globalmente intesi (Comunicazione UE 2000/C 141/04).

PIN

Nei fondi strutturali 2000-2006 è riservata ai PIN più del 94% dell'intera somma a disposizione (195 mld €), lasciando ai paesi membri la maggiore responsabilità nella gestione dei fondi stessi, da utilizzare comunque per i tre obiettivi precedentemente indicati e per “grandi progetti” (con costo maggiore di 50.000.000 €).

In Italia, individuate le priorità in funzione dei parametri indicati dalla UE, lo Stato contratta con le Regioni, ricadenti in una delle tre tipologie di aree obiettivo, per giungere all'adozione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) da proporre in adozione alla Commissione dell'UE; quest'ultima valuta le proposte di Programmi operativi (PO) presentate dallo Stato membro in funzione della loro coerenza con gli obiettivi del corrispondente QCS e della loro compatibilità con la politiche comunitarie.

I piani di sviluppo presentati devono contenere:

- la descrizione possibilmente quantificata delle problematiche relative agli obiettivi 1, 2 e 3;
- la descrizione della strategia d'intervento;
- le indicazioni in merito al principio di «addizionalità», ovvero devono dimostrare l'associazione delle spese strutturali comunitarie alle proposte di piano di sviluppo come addizionali, non sostitutive, rispetto alle spese strutturali statali, ma interagenti con esse, integranti, quindi, l'ordinario in una strategia di sviluppo che generi reale impatto economico;
- procedure di consultazione delle parti.

Dall'impostazione procedurale di dialogo con la Commissione dell'UE e valutazione delle proposte, si nota la possibilità, offerta alle Regioni di concerto col Governo statale, di reimpostare una propria politica di sviluppo, coerentemente con quelle comunitarie. Comunque, l'aspetto maggiormente (quasi esclusivamente) curato nel processo di progettazione è quello economico e finanziario, coerentemente con l'obiettivo principale dei fondi strutturali: incoraggiare e accelerare i processi di sviluppo affinché le aree obiettivo superino la propria condizione di "arretratezza" rispetto alla media comunitaria.

La straordinarietà dei fondi comunitari consiste, infatti, nella collocazione delle regioni in questione tra quelle critiche sulla base di indici mediati in ambito europeo (il PIL nel caso delle aree obiettivo 1), una condizione temporanea che, attuate le azioni strategiche opportune, dovrebbe essere superata³⁵.

Ancora una volta la straordinarietà della motivazione sembra avere, in alcuni casi, generato un metodo, configurato per la gestione ordinaria della spesa pubblica negli investimenti strutturali, gerarchizzati secondo priorità strategiche.

Nel caso dei Progetti integrati si delineano geografie di unità territoriali sovracomunali e subprovinciali, coerentemente al concetto di "scala intermedia" su cui si basa gran parte della pianificazione strategica, fino a divenire, in alcuni casi, «una delle modalità ordinarie di attuazione della programmazione della spesa» (Regione Calabria, 2003, p.3). In particolare, in Calabria, si è scelto di suddividere l'intero territorio secondo una zonazione composta da 23 aree, puntando sull'istituzionalizzazione della "geografia strategica"; va detto, comunque, che l'associare alle aree oggetto di Progetti integrati una valenza istituzionale contribuisce al successo, nel lungo periodo, del processo di sviluppo economico e sociale della regione nei suoi territori, solo nei casi in cui si riesca a mantenere il consenso tra le istituzioni coinvolte e una continuità nelle politiche intraprese.

In Campania, dove le aree dei Progetti integrati non coprono l'intero territorio regionale, si configurano alcuni Sistemi di sviluppo locale (SSL) a geometria variabile, il cui ente pianificatore di livello immediatamente superiore è la Provincia; non avendo carattere istituzionale i SSL sono caratterizzati da associazioni di Comuni, condizione che suggerisce competenze esterne in pianificazione strategica e identificabili in Agenzie locali di sviluppo (ALS). Le ALS potrebbero offrire l'azione preventiva necessaria ad evitare il conflitto tra progetti di sviluppo e normative urbanistiche vincolistiche, anche alla luce di un'esperienza che, a volte, deriva dai Patti Territoriali³⁶ (Moccia, 2003, p.42).

Sicuramente si punta anche sulla responsabilizzazione dei Sindaci rispetto alle scelte di investimento nell'area, attivando un processo di partenariato istituzionale orizzontale e con Regione e Province; l'intento è di attivare "programmazione dal basso", attuata dagli attori territoriali, politici e sociali, direttamente coinvolti e responsabili del processo di sviluppo a livello locale.

Il principio di "integrazione" di tali strumenti è invece legato alla finalizzazione di più operazioni, finanziate in modo non necessariamente omogeneo, verso il conseguimento dell'idea strategica di sviluppo che gli attori locali pongono alla base del processo di programmazione dell'area. I finanziamenti provengono pertanto sia da fonti ordinarie di copertura della programmazione regionale, come ad esempio i fondi per aree depresse, le leggi nazionali di settore, il bilancio regionale, i bilanci delle Province e dei Comuni, sia da quelle straordinarie quali i fondi strutturali previsti nel POR, o in specifiche Iniziative Comunitarie, in un approccio che dev'essere coerente per giustificare l'attuazione unitaria.

È implicito che gli effetti della citata programmazione europea hanno spesso ricadute urbane e territoriali in quanto il territorio è riconosciuto come fattore qualificante dello sviluppo (Coppola, 2002, Cammarota, 2002)³⁷, ma, comunque, l'Italia decide di riservare una categoria apposita alle questioni di riqualificazione urbana, mediante l'Asse città, affiancando così alle esperienze dei PIC Urban e dei Progetti Pilota Urbani (PPU)³⁸

un'ulteriore modalità di finanziamento per rafforzare i sistemi urbani del Mezzogiorno mediante interventi puntuali³⁹.

Per quanto concerne i Progetti integrati, strumenti di attuazione dei POR, non sono previste procedure di deroghe o varianti agli strumenti urbanistici vigenti, ma bisogna, tuttavia, garantire la coerenza territoriale degli interventi rispetto al quadro strategico di tutela e trasformazione del territorio comunitario in conformità con i principi espressi nello SDEC (Carta, 2002). Si deduce, quindi, che la coerenza locale dovrebbe essere garantita dalla Regione stessa, in quanto al suo interno si esplicano le procedure di verifica e variazione degli strumenti urbanistici⁴⁰.

L'evidente ruolo cruciale dell'organismo regionale, tramite tra comunità locali e Commissione dell'Unione Europea, unitamente all'aspetto gestionale delle trasformazioni territoriali ed all'incentivo ad elaborare «metodi e pratiche innovativi» tesi a migliorare la qualità degli interventi a titolo degli obiettivi n. 1, n. 2 e n. 3 (Regolamento del Consiglio dell'UE, 1260/1999, art.22), richiama i processi di programmazione dello sviluppo economico e sociale, in questo caso connesso ai fondi strutturali, all'interno delle leggi regionali sul governo del territorio, di cui si parlerà in seguito.

Le Società di trasformazione urbana

Discorso a sé merita il decreto sulle Società di trasformazione urbana (STU), filiazione delle SEM francesi e disciplinante i compiti della società miste⁴¹ operanti, nell'interesse collettivo, in contesti da riqualificare.

Provvedimento pensato per Comuni e Città metropolitane, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, le STU sono società per azioni costituite per progettare e realizzare interventi, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, mediante preventiva acquisizione delle aree interessate, con dichiarazione di pubblica utilità (D.Lgs. 267/2000, art.120).

Le STU costituiscono strumenti, dalle vaste potenzialità, a disposizione degli enti locali per intervenire nelle aree urbane consolidate, finalizzate, quindi, al riuso dell'esistente e un loro utilizzo è «ancillare rispetto all'evoluzione, anche in atto, della strumentazione urbanistica sia a livello generale che attuativo». Nella fine dell'era espansionistica il partenariato si crea coinvolgendo i privati in base alla possibilità di giocare su elevati valori posizionali, purché governati dalla logica dell'interesse pubblico, per facilitare la ricerca di formule di trasformazione economicamente vantaggiose ed urbanisticamente sostenibili (C.M. LL. PP., 2000).

Per quanto concerne il rapporto con la pianificazione ordinaria, quindi, le STU dovrebbero consentire una più celere attuazione della strumentazione urbanistica, sebbene si faccia riferimento ad innovazioni, relative alla formalizzazione delle due componenti del piano di cui si parlerà in seguito, che stentano a realizzarsi e la cui assenza “giustifica” varianti apposite in relazione comunque a contenuti “operativi”. La dicitura “in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti” vuol dire, infatti, «entro i confini interpretativi che sovrintendono alle finalità che perseguono una maggiore continuità tra le scelte di pianificazione territoriale e la componente attuativa conseguente all'attivazione delle trasformazioni urbanistiche, anche con riferimento agli aspetti gestionali». In caso di ipotesi di trasformazione significativamente contrastante con le previsioni di piano riguardo le principali infrastrutture, le quantità edilizie e le funzioni prevalenti messe in gioco, il comune deve procedere all'approvazione della variante al piano, avvalendosi delle procedure più rapide consentite a livello nazionale e regionale e salvaguardando la facoltà di osservazione ed eventuale opposizione (C.M. LL. PP., 2000).

Da quanto esposto emerge che trasformazioni connesse all'azione della STU si debbano collegare ai sistemi strutturanti il territorio, secondo quanto normato dalla strumentazione

urbanistica vigente; il dubbio nasce in caso di ambiguità nell'individuazione di tali sistemi, in quanto i piani non sempre sono obbligati, come accennato, alla separazione delle due componenti in strutturale ed operativa. In sostanza la variante al piano è comunque consentita, anche mediante Accordi di programma, precisando, però, l'obbligo di rispettare il diritto a produrre osservazioni, mirate ad evidenziare eventuali disparità in merito all'utilità pubblica della trasformazione, con successive controdeduzioni.

La comune nascita straordinaria

Come è emerso dalla precedente rassegna normativa, la programmazione complessa ha una comune genesi straordinaria; infatti il germe dei Programmi Integrati era, come accennato, nella L. 203/1991, avente una logica sconnessa dalle regole decisionali degli strumenti urbanistici, atteggiamento assimilabile alle procedure di altri provvedimenti di programmazione complessa. Nella L. 203/1991⁴², non direttamente trattata precedentemente, si associa a provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata il tema della trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa, legando implicitamente l'urgenza all'ordinario nello stesso articolato, creando una confusione simile a quella generata nelle questioni di assetto idrogeomorfologico discusse nel capitolo precedente⁴³.

La straordinarietà, legata a necessità impellenti, consente di gerarchizzare facilmente le priorità solo nel momento in cui tra i vari processi esista un coordinamento; se infatti vengono variate le condizioni normative, aprendo canali preferenziali per la realizzazione di determinati interventi, senza alcuna verifica dei mutamenti conseguenti e senza la consapevolezza delle molteplici modifiche procedurali apportate, si rischia di sovraccaricare l'ordinario di responsabilità e competenze che difficilmente potrà praticare, così piantando il germe di ulteriori urgenze straordinarie. Semplificando, sembra opportuno evidenziare che l'efficacia stessa di un qualsiasi provvedimento urgente sia comunque legata al buon funzionamento di una macchina amministrativa nella gestione dei processi ordinari, che andrebbero agevolati e catalizzati, mai sospesi, parallelamente alla risoluzione dei problemi particolari.

Il legame alla straordinarietà è presente anche negli gli strumenti di programmazione negoziata; è infatti una legge per la «soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno» e l'avvio di quello ordinario nelle aree depresse (L. 341/1995) che riordina Accordi di programma, Contratti di programma, Intese di programma e Patti territoriali, come regolamentazioni concordate tra soggetti pubblici e tra pubblico e privato. Già in tale provvedimento si legge un'esigenza di consenso istituzionale e imprenditoriale che, nella programmazione complessa vedrà il mutamento dei rapporti tra committenza e saperi professionali, nel rispondere ad una doppia domanda di legittimità, per motivi di garanzia procedurale, e trasparenza, per allargare ulteriormente il consenso. Il coinvolgimento di soggetti di diversa natura conduce, quindi, alla codeterminazione delle scelte urbanistiche, un mezzo per evitare conflitti ed aumentare il consenso, garantendo al contempo legittimazione dei risultati raggiunti (Pasqui, 2001).

La maggiore libertà nel processo attuativo, consentita dalla programmazione negoziata, induce spesso a procedere in difformità rispetto alle previsioni urbanistiche vigenti, non individuando né una catena decisionale "autosufficiente" né attori nuovi (Salone, 1999, 147); ma il proliferare di protocolli d'intese, a volte abusando di Accordi di programma e conferenze dei servizi, può allontanare da strategie unitarie. Non è certamente l'ottimo, ma può servire per imparare a cooperare in un processo di apprendimento necessario per metabolizzare l'innovazione (Lombardo, 1999, 108), tendente verso modelli organizzativi sempre meno direttivi e più dialoganti (Palermo, 2000), la cui strutturazione aiuterebbe a governare le tendenze, piuttosto che assecondarle.

Considerando, inoltre, che gran parte della cultura urbanistica tende ad attribuire alla programmazione complessa «un ruolo strategico e non un protagonismo episodico» (Gerundo, 2000, p.12) appare utile tentare di ricostruire le procedure di formazione ed approvazione dei programmi, pensandoli inseriti in un quadro strategico territoriale e rapportandoli, quindi, alle relazioni con la pianificazione ordinaria.

Il legame tra gli interventi suddetti e le questioni emergenziali, legate a calamità naturali, risiede nelle procedure derogatorie con intento risolutivo di questioni settoriali. Nell'argomento in oggetto rientrano, infatti, le necessità di riqualificazione dei quartieri residenziali realizzati a seguito della L. 219/1981 le cui carenze sono anche figlie dell'emergenza abitativa e occupazionale e della possibilità di andare in deroga alla strumentazione urbanistica vigente, «nel caso in cui non sia possibile la localizzazione delle aree» in piani di zona ex L. 167/1962 o in «zone residenziali dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione», anche semplicemente «adottati e trasmessi per le approvazioni» (art. 2-bis). La sussistenza del problema è avvalorata dalla stessa legge quando rimanda all'adozione o modifica del piano regolatore generale, «per sopperire alle immediate esigenze di ricostruzione», adottando tipologie di strumenti (quali i piani di zona ex L. 167/1962, i piani degli insediamenti produttivi ex L. 22/1971 o i piani di recupero ex L. 457/1978) (art. 28) di certo non formulati per agire nell'immediatezza di una fase emergenziale.

Dalle argomentazioni prodotte emerge che un più organico rapporto con la pianificazione ordinaria, garante, per ciò che le compete, di uno sviluppo migliorativo degli attuali contesti urbani e territoriali, più "consucia", nelle proprie norme, delle eventualità di trasformazioni a breve termine, potrebbe aiutare ad individuare meglio ed a contestualizzare maggiormente l'idea strategica di sviluppo, posta alla base dei processi di programmazione richiamati. Si ritiene utile, pertanto, comprendere quali siano le codifiche proposte in merito ad un'innovazione dell'urbanistica in Italia, alla luce dei mutamenti nelle possibilità di intervento sul territorio.

L'attuale dibattito sulle innovazioni del piano

Nel vasto quadro normativo sulla tutela del territorio e sul governo delle sue trasformazioni, dalla L. 1150/1942 ad oggi, in relazione ai mutamenti istituzionali e sociali, si sono delineate correnti di pensiero diverse sull'opportunità di riformare l'urbanistica a seconda dei punti di vista e delle domande a cui s'intendeva dare una risposta più o meno codificata.

La pianificazione, caratterizzata più dal suo mestiere che dal suo sapere, nasce nell'Ottocento per fornire allo sviluppo urbano un quadro di regole, per dare ordine alle trasformazioni della città (Salzano, 2003, p.10); ma l'auspicato governo di tali cambiamenti in Italia cede sovente il passo ad interventi puntuali, la cui realizzazione dev'essere garantita in tempi medio-brevi, generando così discontinuità. Ciò è dovuto anche all'impostazione della legislazione nazionale (L. 1150/1942 e s.m.i.) che consente di operare trasformazioni prevalentemente per varianti parziali, non soggette agli stessi processi di verifica di coerenza del PRG⁴⁴. In tal senso si registra che ad una rigidità formale dell'impostazione iniziale, spesso, corrisponde un utilizzo sistematico di varianti parziali, come «falsa risposta ai problemi reali di flessibilità del piano» (Chicco, Corsico, Garelli, Tutino, 1986, pp.55-56), in un quadro di politica edilizia prevalente su quella urbanistica, secondo logiche di mercato che, ove non condizionate da opportune politiche di salvaguardia preventiva, riescono a compromettere le scelte di piano prima ancora che lo stesso diventi operante (Gabrielli, Mazzoleni, Tutino, 1986, p.209). Capita, pertanto, che si redigano PRG a valle di interventi già autorizzati, col compito di "ricucire" il territorio, sia per consolidarlo che per reperire aree da destinare a servizi collettivi

(Chicco, Garelli, Grognaudi, 1986, pp.314-315), specie per interventi precedenti la L. 765/1967 e il D.M. 1444/1968.

A tal proposito va ricordato uno dei maggiori insuccessi della legislazione urbanistica italiana: il rapporto frainteso tra il sistema dello zoning, con annessa individuazione delle aree standard, e il progetto di piano. La divisione della città in zone omogenee e i minimi inderogabili di spazi e attrezzature pubbliche da regolamenti di verifica si sono trasformati in strumento di piano (Palermo, 2004, p.60). Si alimentano così le domande di integrazione funzionale e di qualità e fruibilità delle aree destinate a standard che generano essenzialmente due approcci propositivi: le sperimentazioni dei piani disegnati e l'urbanistica riformista (ib., p.23). Quest'ultima è fortemente presente, in varie espressioni, ancora oggi, sebbene, d'altro canto, s'intenda trarre insegnamenti dalle pratiche (ib., p.35), esprimendo scetticismo nella possibilità di creare uno strumento in grado di assicurare la realizzazione progressiva di un disegno condiviso, in quanto, spesso, il piano esprime un'esigenza di ordinamento di interventi già in corso.

Tuttavia lo strumento principale di regolamentazione degli usi del suolo non sembra destinato a scomparire, sia perché nelle società di mercato forti interessi privati non aspirano all'assenza di piano, ma alla redazione di uno strumento compatibile con le proprie strategie, (ib., p.24) sia per la necessaria regolazione dall'esterno che il piano, strumento di gestione di parte del bene comune, esprime in una promessa, un impegno reciproco di controllo delle externalità (Ferraro, 1990)⁴⁵.

Oltre all'aspetto trasformativo, anche la funzione di tutela muta: da mero vincolo di difficile controllo e con deficit di manutenzione, si tende verso forme di regolazione attiva, ovvero non solo obblighi e divieti, ma anche incentivi ai comportamenti virtuosi (Palermo, 2004, p.35), come indicato dalle direttive europee.

Da quanto brevemente esposto emerge che la domanda di regolamentazione è sicuramente presente ancora oggi⁴⁶, ma si esplica e si caratterizza in forma diverse. Di seguito si tenterà, pertanto, una ricostruzione delle più recenti opinioni sui modelli e i contenuti dello strumento urbanistico comunale, a partire dalle finalità che a questo si attribuiscono, per giungere all'evidenziazione delle eventuali contraddizioni e alle possibili vie risolutive.

La domanda di piano

Per esplicitare le principali questioni che uno strumento urbanistico è chiamato a risolvere alla scala comunale, si riordinano le domande per concetti verso cui tendere nelle pratiche, derivanti a loro volta dai principi di equità, democrazia, efficacia ed efficienza.

- Legalità

L'esigenza di legalità è basilare affinché ogni costruito normativo abbia senso. Sarebbe necessario un monitoraggio continuo per individuare in tempo reale gli abusi, onde evitare che siano ignorati per troppo tempo e, quindi, condonati (Indovina, Savino, 2003, p.178).

L'attitudine a non prendere sul serio le regole genera indeterminazioni «che impediscono sia di capire la situazione in esame, sia di simulare un'ipotesi di trasformazione poiché manca un sicuro quadro di riferimento normativo a cui l'ipotesi possa essere ricondotta» (Mazza, 2004, p.10).

Una delle difficoltà attuali, nel processo di redazione di un piano, è capire quale debba essere il punto di partenza per evitare di legittimare di fatto gli interventi informali, senza un opportuno piano di recupero, nel prefigurare il riequilibrio dell'assetto territoriale.

- Riequilibrio ed equità

Il ruolo riequilibrante del piano è legato alla possibilità d'intervento sulla totalità del territorio comunale e al dovere etico di bilanciare gli effetti dei processi sperequanti, causati dalla generazione di rendita urbana assoluta, per diversa destinazione d'uso dei

suoli. La classificazione delle aree operata dal piano urbanistico infatti, unitamente al processo di espansione della città, fa sì che un medesimo suolo incrementi notevolmente il proprio valore «senza alcuna trasformazione o investimento». La domanda di equità di trattamento, emergente da un tale processo, porta al dovere etico di «ridurre l'appropriazione speculativa delle rendite parassitarie a vantaggio del sistema di libertà fondamentali da assicurare a tutti» (Dal Piaz, 1999, pp.68-74).

L'importanza del governo locale risiede, quindi, nella capacità istituzionale di controllare l'uso del suolo, equilibrando i processi di accumulazione del capitale con l'interesse pubblico (Mazza, 2004, p.16).

Tra i modelli proposti sono presenti le varie forme di perequazione, sperimentata già nelle lottizzazioni convenzionate ex L. 765/1967, basati sul principio di equità di trattamento dei proprietari coinvolti nelle trasformazioni, affinché partecipino pro quota ad oneri e onori derivanti dagli interventi.

Le innovazioni introdotte dalla perequazione non vanno oltre la proprietà, che risulta comunque premiata dal piano (Karrer, 1997, p.136).

Si tratta quindi di un'equa ripartizione della rendita tra i soli proprietari interessati, quindi la domanda di riequilibrio territoriale non può certo limitarsi a processi perequativi che, per essere eticamente accettabili, presumono la contestuale necessità reale di nuovi interventi d'interesse privato e di strutture e servizi pubblici; qualora non vi fosse una domanda effettiva di espansione urbana, si asseonderebbe banalmente il mercato speculativo con aggravio del consumo di suolo. Se c'è mercato che genera nuove forme d'uso, allora l'esito dell'urbanistica che lo rincorre può essere virtuoso, altrimenti si attua un mero potere negativo, mediante l'imposizione di vincoli, o, più spesso, si scende a compromessi (Karrer, 1997, p.136).

In alcuni modelli perequativi, purtroppo, si tende ad affidare al mercato, fondato sugli squilibri, la realizzazione di un presupposto principio di equità, pur essendo fuori dalla sua portata ogni elemento di giustizia redistributiva (Indovina, Savino, 2003, p.170), spettante, invece, a scelte politiche tecnicamente assistite ed eticamente e democraticamente argomentate tali da rendere i piani una «costituzione locale» (Mazza, 2004, p.42).

Se da un lato, quindi, perequando si tende verso parziali riequilibri degli scompensi territoriali, sia nel caso di perequazione per comparti che nel trasferimento dei diritti edificatori, dall'altro, se non ci si basa su un corretto dimensionamento di piano, se non si considera il suolo non urbanizzato come risorsa scarsa, senza creare diritti "naturali" alla trasformazione legati alla proprietà, si rischia di spostare i problemi di gestione della città, senza risolverli e, a lungo andare, si genereranno effetti negativi anche per il mercato stesso.

Tale questione richiama il dibattito sul dimensionamento acutizzatosi attorno al piano di Roma proposto nel 2002 da Giuseppe Campos Venuti⁴⁷, il quale sostiene che i diritti di edificazione privata riconosciuti dai piani possano essere cancellati solo mediante esproprio, altrimenti il piano sarebbe impugnato e bloccato da ricorsi alla Magistratura. Mentre Edoardo Salzano afferma che la giurisprudenza nega un "risarcimento" per cancellazioni adeguatamente motivate di aree edificabili, anche già convenzionate, in quanto il PRG è «suscettibile di revisione ogni qual volta sopravvenute esigenze di pubblico interesse, obiettivamente esistenti [...], facciano ritenere superata la disciplina da esso dettata» (Tar Lombardia, Sez. Brescia, 12-01-2001 n.2). Logicamente non si può che convenire con quest'ultima opinione, specie quando si riconosce che le previsioni di piano sono figlie del periodo in cui esso viene redatto e, comunque, discutibili; uno strumento predisposto più di quarant'anni fa deve essere aggiornato principalmente nel suo dimensionamento, al fine di orientare le trasformazioni verso le nuove esigenze.

- *Concertazione e democratizzazione*

Come appena evidenziato, non sempre si è concordi nell'individuare, in materia di governo del territorio, l'interesse collettivo che, a volte, per via utilitarista, si fa corrispondere a quello della maggioranza dei singoli individui o, in maniera oligopolista, ai detentori di maggior potere contrattuale. Un pericoloso pessimismo disciplinare, che rischia di sfociare in una paralisi operativa, rinuncia, per troppe incertezze cognitive, al controllo e alla collocazione istituzionale dell'interesse pubblico, generando l'"urbanistica debole". Secondo tale punto di vista il piano assume mera funzione simbolica, rappresentando i problemi della realtà locale in una forma "narrativa" (Camagni, 1996, p.85) laddove «la funzione di tale rappresentazione è, da un lato, quella di presentare gli esiti di un negoziato implicito o già avvenuto sulla base del quale individuare alcune premesse non negoziabili nel processo di interazione e, dall'altro, indicare uno scopo [...] che rappresenta il punto di vista del soggetto pubblico ed in particolare di alcune sue componenti» (Balducci, 1991, p.97)⁴⁸.

Per tali ragioni e anche per fissare punti fermi da cui partire si propone da un lato l'allargamento della base democratica delle decisioni, sperimentato nella pianificazione reale e successivamente teorizzato (Gibelli, 1996, p.32), dall'altro l'inclusione dei maggiori attori nel processo di piano mediante tavoli di concertazione; questa esige però che sia regolata, mediante processi condivisi a livello nazionale affinché vi sia garanzia degli esiti (Avarello, 2003, p.182). Il piano resta indispensabile per completare e rafforzare i processi decisionali riducendo l'incertezza derivante da comportamenti atomistici, attivando e stimolando progettualità e creatività privata verso il soddisfacimento dei bisogni della collettività, sintetizzati dal *policy maker*. Si democratizza il processo di piano rendendolo trasparente nella valutazione del grado di rischio di ogni singola decisione, al fine di costruire progressivamente consenso, con assunzione di responsabilità del maggior numero di attori (Camagni, 1996, pp.94-95). Il mercato, infatti, non è istituzione autonoma, richiede regolazione, da non ridurre alla sola funzione pubblica (Bolocan Goldstein, 1997)⁴⁹.

La formalizzazione e l'istituzionalizzazione dei suddetti processi, necessaria in quanto il voto politico e quello «con i piedi»⁵⁰ (Camagni, 1996, p.96) non bastano, deve comunque fare attenzione a non scavalcare le regole democratiche classiche, considerando che è sempre alto il pericolo di infiltrazioni speculative, in grado di lucrare all'interno di schemi predisposti per processi leali.

L'esigenza di nuove regole nasce prima dal mercato (Camagni, 1995)⁵¹, ma il passaggio dall'etica dell'editto, dal divieto a quella del confronto esplicito ed aperto non è esente da rischi. Non è facile trovare l'«accordo lieto» (Bobbio, 1994) che soddisfi tutte le parti in causa portando vantaggi reciproci; il senso effettivamente condiviso per le singole trasformazioni (Olivetti, 1960)⁵² rischia, a volte, di rimanere un'utopia, costringendo a scegliere nel dissenso.

Nel ribadire che la determinazione dei fabbisogni debba essere trasparente, il piano deve chiarire cosa è possibile portare sul tavolo di concertazione, definire il «campo di negoziabilità» (Gambino, 1997, p.193), estrapolando i fabbisogni reali dalle dichiarazioni contestuali, secondo un'etica condivisa a livello globale, per capire meglio «cosa fare nel tentativo di piegare il corso degli eventi nella direzione che riteniamo favorevole» (Mazza, 2002)⁵³. Va ricordato comunque che la pianificazione è solo una delle tecnologie istituzionali che orientano i comportamenti degli attori e che la funzione di attuazione, livello ultimo del processo, è specifica dei sistemi di produzione e non può essere assorbita nella pianificazione⁵⁴, a meno che non si simulino tutti i sistemi possibili (Mazza, 1996)⁵⁵.

Spetta in ogni caso alla pianificazione generale predefinire le regole alle quali gli strumenti urbanistici di specificazione e di dettaglio dovranno inderogabilmente attenersi; nell'ambito della griglia così definita si deve realizzare la "trattativa" tra il "pubblico" (inteso come l'istituzione democratica rappresentativa della comunità locale) e il "privato" (rappresentato dai promotori delle trasformazioni) (Scano, 2000).

- *Etica intergenerazionale*

Anche in base a quanto detto precedentemente, il piano deve contenere vincoli di consumo di risorse naturali, da definire già a scala vasta come risparmio delle risorse non rinnovabili, adottando criteri di efficienza allocativa di lungo termine, efficienza distributiva ed equità ambientale, riconoscibili a scala locale «dove è più agevole identificare le cause del degrado» (Gibelli, 1999, p.81). Non è, quindi, ammissibile un piano senza tutele, specie se si considera che è sempre meno ovvia l'esistenza di comunità locali coese e rispettose dei valori territoriali (Palermo, 2004, p.199).

La pianificazione territoriale e urbanistica ha, quindi, quali suoi oggetti tipici "risorse esauribili", "beni posizionali", beni non riproducibili o assai limitatamente riproducibili, beni non sostituibili o assai limitatamente sostituibili (Scano, 2000).

La necessità di un corretto uso delle risorse naturali non può però solo affidarsi alle norme e al controllo, deve anche accompagnarsi alla diffusione di una cultura ecologica e rispettosa delle future generazioni, stimolata dai contributi dal basso delle organizzazioni no-profit per uno sviluppo locale auto-sostenibile.

- *Valutazione e sussidiarietà*

L'esigenza di strumenti facilmente valutabili è vista come garanzia della qualità delle trasformazioni proposte dal piano⁵⁶, in relazione ad opzioni alternative; ma la formalizzazione di metodi valutativi, se poco contestualizzati, rischia di consentire arbitri legittimandoli mediante una "certificazione". Sicuramente è necessario valutare l'aspetto qualitativo, non solo quello meramente quantitativo, del dimensionamento di piano, individuando i parametri minimi nella localizzazione e caratterizzazione degli standard, senza però consentire riduzioni delle dotazioni minime o delle risorse a termine, solo sulla base di una "qualità elevata".

Si comprende come l'aspetto normativo sia fondamentale: se non ci si affida alle norme entra in gioco la discrezionalità, che può diventare arbitrio se gli obiettivi di piano non sono chiari, ben argomentati e se l'Amministrazione non è in grado di svolgere accurati ed espliciti processi di valutazione delle proposte (Mazza, 2000, p.127), condizioni troppo ideali e lontane dalle maggiori realtà nel nostro Paese.

Se la logica performativa è utilizzata per valutare l'efficacia delle proposte ed apportare eventuali interventi correttivi, come in un piano strategico, si richiede un apposito monitoraggio continuo e sofisticato (Gibelli, 1999, p.95) in un approccio di tipo incrementale e retroattivo, con un costante dialogo interistituzionale, la cui formalizzazione si deve attenere al principio di sussidiarietà.

Il superamento della rigidità delle procedure a cascata propone modelli cooperativi anziché meramente gerarchici, aumentando ulteriormente, se attuato con trasparenza, la legittimità della pianificazione comunale. S'incrementa, infatti, la facoltà propositiva dell'ente di livello inferiore e ad elezione diretta, garantendo l'omogeneità a livello della Provincia, che fa da garante nella compatibilità d'area vasta. Il concetto di rigida conformità è sostituito da quello di compatibilità, basata su criteri parametrici e prestazionali (Gibelli, 1999, p.96), che orizzontalmente può essere rafforzata da specifici accordi intercomunali per garantire coerenza al di fuori dei rigidi confini (Camagni, 1999, p.42).

- *Competitività*

Altra domanda emergente, in parte rivolta allo strumento urbanistico, ma prevalentemente di natura strategica, è l'esigenza di competitività per catturare capitali. Si favoriscono gli investimenti locali infrastrutturali e immobiliari, utili al processo di accumulazione delle imprese, per generare radicamento immobiliare connesso a possibile imposizione fiscale, in un contesto in grado di riprodurre capitale fisso sociale, per legare le imprese alla città. Alla competitività si associano certamente i tempi delle trasformazioni che, se troppo lunghi, suggeriscono agli investitori o di consumare le opportunità che la città offre, senza impegnarsi nello sforzo di riproduzione delle stesse per il timore di non poterne godere in tempi lontani, o di indirizzare i capitali dove i benefici possono essere colti immediatamente (Mazza, 2004, pp.11-14).

Guardando soprattutto ai processi di rifunzionalizzazione e rigenerazione urbana si chiede ai piani maggiore flessibilità per consentire adattamenti e non perdere le occasioni, imprevedibili e rare, di sviluppo competitivo (Palermo, 2004, p.47), per governare le trasformazioni regolando l'equilibrio anche tra i processi indotti dalla programmazione complessa.

- *Pragmatismo, flessibilità ed efficacia*

La necessità di fattibilità economica e sociale impone pragmatismo nelle scelte di piano. Va focalizzata l'attenzione sui processi decisionali e sul rapporto pubblico-privato e con il mercato, per maggiore concretezza. Per governare i processi si chiede alla pianificazione un'interazione esplicita fra piano e mercato immobiliare, quindi fra interesse generale e corporativo (Barbieri, 1997, pp.109-112).

È necessario, pertanto, un difficile equilibrio tra certezze e flessibilità, garanzie e opportunità, in un processo cooperativo e interattivo in cui, stabiliti i principi non negoziabili, le scelte sono stabili quando argomentate e giustificate (Mazza, 2004, p.28).

Emerge un quadro di gradi di rigidità delle scelte di piano non fisso, variabile in funzione delle ambizioni di chi decide e delle pressioni che vengono dal mercato. Urbanisti o clienti possono avere ipotesi forti, cercare di imporre il loro modello con regole rigide, costringendo il processo di trasformazione urbana al loro interno, ma il rischio maggiore è che la realtà non voglia o non possa adattarsi; di conseguenza, se i caratteri di progetto non soddisfano la norma e un'interpretazione flessibile non è sufficiente, è necessaria una variante di piano e «la lentezza delle procedure da rispettare per cambiare le regole si scontra con l'esigenza di tempi rapidi richiesta dal sistema finanziario». In casi simili sarebbe preferibile ricevere subito una risposta negativa piuttosto che positiva dopo un lungo periodo (Mazza, 1998)⁵⁷.

Nel focalizzarsi sulla flessibilità, pur necessaria, non bisogna però dimenticare di considerare l'efficacia degli interventi proposti; si rischia di ridurre il successo all'attuazione del piano, operando valutazioni sulla mera esecuzione, senza guardare agli aspetti procedurali e processuali della pianificazione, limitando l'interesse alle tecniche di produzione e presentazione del documento (Ferraro, 1997, p.74).

Al piano, quindi, si chiede di individuare obiettivi chiari e realizzabili, effettivamente perseguibili, inquadrati in strategie di governo del territorio, da concentrare su ambiti e azioni coerenti possibili ed evitando indicazioni prescrittive a tutto campo (Gibelli, 1999, p.87), occorre combinare l'assetto territoriale desiderato con l'orientamento quotidiano degli interventi di trasformazione di cui si presentino le opportunità, da non sprecare in situazioni di ristrettezza finanziaria per gli enti locali, che spesso disegnano i piani senza valutazione effettiva delle capacità attuariali⁵⁸ (Avarello, 1999, p.130).

Non è detto che debbano prevalere le trasformazioni sulle invarianti⁵⁹, certo sarebbe utile evitare ogni «rigidità non indispensabile» (Palermo, 2004, pp.139-140), ma a volte risulta difficile, se non impossibile, individuare un limite, non sempre si possiedono le

informazioni sufficienti per stabilire la necessità e la cogenza di norme, a differenza della loro opportunità, non necessariamente legata al fattore tempo.

La relazione tra piano e progetto si complica, quindi, «quando il progetto si trova in conflitto parziale o totale con le regole di piano. Il conflitto può essere determinato da mutamenti che hanno modificato la situazione progettuale dopo l'approvazione delle regole [...] oppure da intenzioni di investimento diverse da quelle consentite» (Mazza, 1998)⁶⁰.

Anche la visione condivisa, compito prioritario del piano strategico d'area vasta, deve tradursi in un piano flessibile, con revisione e meccanismi di retroazione, monitorando e implementando politiche di settore e urbanistiche (Gibelli, 1999, p.95), come si potrebbe pensare nel caso delle problematiche relative all'area vesuviana, ma che risulta di difficile attuazione come si dirà successivamente.

Le correnti di pensiero

La complessità dei contesti e delle domande di piano, suggerisce l'utilizzo di «strumenti capaci di seguire il cambiamento» (Gabrielli, 1986, p.107), per regolare le possibili trasformazioni in accordo con le esigenze precedentemente evidenziate.

Gran parte del mondo accademico considera la riforma urbanistica necessaria «per ricollocare, all'interno di un più ampio quadro di coerenze, il ruolo degli strumenti pianificatori e programmatori di governo della trasformazione» uscendo dalla transitorietà dei programmi complessi e regolando il rapporto pubblico-privato nei due regimi: conservativo, di manutenzione qualitativa della città consolidata estesa alla gran parte del territorio urbano, e trasformativo, di riconfigurazione intensiva morfologica e funzionale delle parti non consolidate della città. Si propone, quindi, un nuovo processo di piano con distinzione delle diverse razionalità che lo caratterizzano, «superando una logica di contrattazione senza regole», esplicitando il rapporto tra strumenti di pianificazione e programmazione, onde evitare variazioni occasionali degli strumenti urbanistici (Gasparrini, 2000, pp.93-94).

Secondo alcuni i problemi connessi alla gestione del piano regolatore generale, ex L. 1150/1942 e s.m.i., sono connessi alla sua «doppia natura» nell'applicazione pratica: contraddittoria e non complementare, regolativa e propositiva, ordinativa e strategica. La mediazione obbligata tra finalità, logiche e razionalità contrapposte genera assenza di trasparenza, fa prevalere interessi particolari e può portare alla corruzione. La proposta d'innovazione si esplicita, pertanto, nel distinguere la regola dalla strategia in due strumenti separati. In questo modo s'intendono separare due tipi di razionalità: una negoziale, per cui il fattore tempo è fondamentale e che può anche intervenire nella produzione di norme, ma, una volta formalizzate le proposte e divenute norma, l'attuazione rientra in una razionalità tecnico-giuridica, che nasce ispirata a principi indifferenti al tempo e si alimenta delle legittimazioni delle proposte negoziate (Mazza, 1995)⁶¹.

Il «piano delle regole» sarebbe, quindi, di natura conservativa, assimilabile ad una «carta dei diritti» da garantire, sia quelli preesistenti che apportati dal piano stesso, mentre quello «strategico» è più simile ad un quadro delle opportunità e dei rischi legati alle trasformazioni, al cambiamento che, in fase attuativa, a negoziato chiuso, deve solo seguire le regole: «politiche e progetti, una volta approvati, disegnano una nuova regolazione degli usi del suolo» in una sorta di «catasto dinamico» in cui gli usi pianificati si concretizzano in certezze (Mazza, 1996)⁶².

Più orientato alla risoluzione di questioni giuridiche è un approccio che, anziché due strumenti diversi dal PRG, propone un piano articolato in due componenti con diversa efficacia giuridica e corrispondenti, similmente alla precedente proposta, a due assetti: quello esistente da tutelare, per cui il piano assumerebbe forma regolativa prescrittiva e gli interventi si attuerebbero con modalità diretta, e quello previsionale che non garantisce diritti ed ha

valore di proposta. Il punto di vista esposto intende da un lato evitare di costituire diritti reali senza limiti di tempo, dall'altro fornire alle amministrazioni strumenti innovativi in materia di convenzione urbanistica, onde evitare il rischio di "accessione invertita"⁶³ (Nigro, 1997, p.23), oggi eliminata dal D.lgs. 325/2001⁶⁴ che impedisce il passaggio del bene nella proprietà pubblica in modo automatico.

Si tenta di superare il carattere atemporale del piano regolatore generale proponendo innovazioni a partire dall'insuccesso del programma pluriennale di attuazione (PPA)⁶⁵ ex L. 10/1977, che proponeva di relazionare risorse ed interventi, costruendo strategie di breve periodo, realizzabili in un mandato amministrativo. Esigenza questa che si ripresenta in occasione della programmazione complessa: per superare la logica episodica servono politiche di spesa raccordate efficacemente con la programmazione pluriennale delle opere pubbliche, vanno potenziate le forme di raccordo con altri strumenti di programmazione, tra cui quelli dell'UE, servono nuove competenze in grado di sviluppare e far propria la dimensione dialogica e argomentativa del piano (Gasparrini, 2000, p.102).

Dall'elezione diretta dei sindaci (L. 81/1993) si rafforza la tendenza a studiare non tanto per razionalizzare il funzionamento delle strutture organizzative, ma per attribuire alle politiche urbanistiche legittimazione, capacità progettuale e anticipazione nei confronti di eventi attesi o previsti. Il tutto richiede, però, la netta distinzione tra «le materie su cui è necessario garantire il rispetto della legittimità a governare da parte degli organi elettivi [...] da quelle su cui la comunità urbana è invece in grado di esprimere opzioni più durature e condivise» (Talia, 1997, pp.37-38).

In base a quanto brevemente esposto, il primo passo risolutivo sarebbe nell'esplicitazione della natura contrapposta della pianificazione (descrittiva e previsiva, strutturale e operativa, vincolistica e strategica, conservativa e trasformativa, di lungo e breve periodo) per poi tentare di migliorare la strumentazione operativa (Barbieri, 1997, p.115) e le modalità di valorizzazione e riqualificazione di tipo strutturale.

L'articolazione del piano in due componenti

La proposta di articolare la pianificazione in due parti, o componenti, avanzata, nel dibattito culturale e politico italiano, per la prima volta dall'associazione Polis nel 1992, ha avuto, successivamente, una relativa "fortuna", essendo stata assunta nelle proposte di "nuova legge urbanistica" dell'Istituto nazionale di urbanistica (1995) e in alcune leggi regionali, in termini, talvolta, marcatamente diversi dalla proposta originaria.

L'idea parte dall'assunto che solo ponendo le condizioni a ogni possibile scelta di trasformazione, sia fisica che funzionale, del territorio, al fine di perseguirne uno sviluppo sostenibile⁶⁶, vi sono le premesse per un'attività pianificatoria altamente, e correttamente, flessibile. La pianificazione sarebbe, così, «capace di assumere la gerarchia degli interessi e degli obiettivi che la comunità esprime e di dare tempestivamente, ma in costante riferimento ad essi, le risposte ai nuovi problemi via via insorgenti».

Si propone pertanto l'articolazione del piano in due componenti:

- «quella "strutturale", rivolta al perseguimento dei principali obiettivi ambientali, culturali e socio-economici, e comprendente la definizione delle "condizioni" alle trasformazioni e delle trasformazioni "strategiche", che costituisce la parte più solida, più duratura, della pianificazione, e che, quindi, richiede procedure di formazione di maggiore garanzia istituzionale;
- quella "programmatica", rivolta alla precisazione, alla configurazione e all'organizzazione specifica delle trasformazioni, che costituisce la parte flessibile, e più agilmente modificabile, della pianificazione e che, quindi, deve disporre di procedure più semplici e tempestive».

Le disposizioni strutturali, aventi efficacia precettiva⁶⁷, sono soggette a verifiche sistematiche, al fine del loro approfondimento, arricchimento, adeguamento alle intervenute maturazioni delle consapevolezze culturali e collettive, mentre quelle programmatiche vanno sottoposte a periodici aggiornamenti per rispondere alle necessità sociali in tempi adeguati (Scano, 2000).

La componente strutturale, quindi, dovrebbe contenere tutte le indicazioni e le prescrizioni di piano “di lunga durata”: aree sottoposte o da sottoporre a tutela, elementi urbani costitutivi dell’identità territoriale e coerenti con essa, ambiti da riqualificare dal punto di vista urbano o ambientale, scelte infrastrutturali o insediative di portata strutturante per la riorganizzazione della città.

La componente programmatica dovrebbe specificare, invece, tutti gli indirizzi, le indicazioni e le prescrizioni di piano connesse con il breve periodo (Dal Piaz, 1999, pp.53-54), fissando, quindi, le destinazioni d’uso relativamente alle parti del territorio in cui si prevede il sostanziale mantenimento dell’assetto urbano esistente, definendo la sequenza temporale di attivazione dei progetti delle trasformazioni ritenute “strategiche” e degli strumenti urbanistici di specificazione e di dettaglio relativi alle parti del territorio delle quali è prevista la modificazione.

Una tale articolazione consente di stabilire, conseguentemente, che «varianti singole alle determinazioni pianificatorie possano essere formate, al di fuori delle predette circostanze, soltanto eccezionalmente, ai fini di eventualmente necessari adeguamenti a sopravvenute disposizioni di legge o di strumenti di pianificazione sovraordinati, oppure a seguito dell’emergere di esigenze aventi dimostrabile carattere d’urgenza e di indifferibilità»; il tutto previa verifica degli effetti indotti sul sistema territoriale suscettibile di essere influenzato, prevedendo contenuti atti a garantire il ripristino delle coerenze complessive volute (Scano, 2000).

Specificando i termini e le modalità di coerenza con la componente strutturale, si determinerebbero, in quella programmatica, dei “campi” entro cui è possibile esplicitare iniziative private (Dal Piaz, 2003, p.54), rispondendo ad un’esigenza di flessibilità regolata. Ciò consentirebbe di disporre di uno strumento in grado di definire il campo d’azione anche della programmazione complessa, al fine di accelerare le procedure di verifica, restringendo l’ambito di analisi, solitamente più esteso rispetto all’ambito d’intervento.

Nella proposta accennata, presa coscienza dei dinamismi indotti dai mutamenti socioeconomici e della varietà di politiche perseguibili, da un lato si vogliono stabilire, contestualizzandoli nella componente strutturale, i criteri per garantire un assetto fisico e relazionale voluto, finalizzato al perseguimento dell’interesse collettivo, dall’altro si mira a sopprimere le ragioni del continuo ricorso a varianti puntuali e parziali, anche proponendo l’uso di norme condizionali, legate a più ipotesi di modalità sviluppo, introducendo margini di (controllata e controllabile) flessibilità (Scano, 2000, Dal Piaz, 2003).

È solo in tal senso che si concorda con la sentita necessità di eliminazione delle «incertezze superflue» (Mazza, 1998)⁶⁸, prendendo le distanze, invece, dalla scuola milanese che persegue la netta separazione tra regole e strategie. Si propongono piuttosto regole diverse, onde evitare che il “prezzo” sia valore di scambio di beni non riproducibili, in quanto il mercato non è in grado di misurare, oltre alle scarsità relative, anche le scarsità assolute e non può provvedere all’allocazione intertemporale delle risorse, dato che le generazioni future non possono agire nel mercato attuale (Scano, 2000).

Da quanto brevemente esposto, emerge il tentativo di coniugare sinergicamente il “piano”, inteso come disciplina del territorio, e il “programma”, selezione concertata degli interventi prioritari per urgenza e fattibilità, in una prospettiva di compatibilità e coerenza. Si mira a superare le difficoltà connesse alla decadenza dei vincoli funzionali «con la garanzia dello standard come diritto collettivo nella componente strutturale e la previsione specifica delle

sole aree da acquisire nel quinquennio in sede di componente operativa», conformante i diritti di trasformazione dei suoli (Dal Piaz, 2003, p.189). La componente strutturale è, infatti, priva di vincoli funzionali proprio perché orientata al lungo periodo.

Avviando i processi descritti anche la partecipazione e la concertazione potrebbero essere più facilmente strutturate, rispondendo all'esigenza di democratizzazione precedentemente citata.

Va detto, comunque, che l'istituto delle osservazioni era già un processo partecipato che, purtroppo, è stato pressoché totalmente ridotto all'esprimersi (mediante la presentazione di osservazioni od opposizioni alle scelte dei piani, o altrimenti) degli interessi delle singole proprietà immobiliari, o tutt'al più di interessi settoriali e corporativi, voci comunque soverchianti quelle dei soggetti portatori di interessi generali, o almeno diffusi (Scano, 2000).

Il modello presentato, prevalentemente nella forma più nota diffusa dall'INU, non è esente da critiche mosse da più fronti.

Tra queste si denuncia il rischio di "city enterprising" per la caratterizzazione pragmatica e contrattualista della componente operativa, che altro non sarebbe che il "piano del sindaco" (Gibelli, 1996, p.38).

Altri, invece, riconoscendo che «sia a livello strutturale che a livello operativo, la definizione di regole ed anche, ove occorra, di vincoli immediatamente efficaci, è in qualche misura irrinunciabile», affermano che tra il momento strutturale ed il momento operativo esiste un'interazione insopprimibile; quindi, se molte scelte operative possono assumere rilevanza strategica, interagendo con la componente strutturale, ci si chiede «quale senso e quale praticabilità possa avere l'eventuale divisione del piano in due strumenti ben distinti, non solo nei contenuti, ma anche nelle procedure formative e nell'efficacia normativa» (Gambino, 1997, p.201).

Altri ancora, secondo un punto di vista che inquadra la pianificazione in un'ottica trasformativa, dichiarando l'impossibilità di giungere ad uno strumento ideale preferiscono trarre insegnamenti dalle pratiche, ipotizzando che il piano tenderà a scomparire o sarà mera legittimazione di interventi in corso (Palermo, 2005). Contemporaneamente si ritiene, però, che sia auspicabile inquadrare le strategie di progetto «entro una visione guida dei temi e delle possibilità di trasformazione innovativa», in un quadro morfologico di coerenze e interdipendenze in grado di assicurare «una migliore evidenza e una verifica formale-spaziale della possibile qualità ed efficacia delle azioni programmate» (Palermo, 2004, p.296).

Il progetto urbano

Un diverso tipo di approccio, riconoscendo che la trasformazione della città non ammette codici a priori di comportamento, muove da sperimentazioni progettuali «in cui siano riconosciuti i valori collettivi dei luoghi e degli oggetti, in cui ogni segno possa essere letto, anche in ordine a nuove funzioni, a nuovi significati nel contesto urbano». Il progetto urbano, nell'accezione definita dal Comune di Roma, diviene così strumento di scala intermedia tra PRG e piani attuativi, necessario per specificare, verificandone la validità, le previsioni del piano generale. È necessaria, quindi, una verifica di compatibilità delle destinazioni d'uso del piano, essendo il progetto urbano stesso strumento di coordinamento e di coerenza interna, nonché di raccordo con la strategia generale e definendo anche la strumentazione attuativa in termini urbanistici ed economico finanziari (Garano, 1997, p.175-178).

Per rispondere ai problemi del cambiamento della struttura socioeconomica, si superano le rigidità decisionali del piano considerando la categoria interpretativa della trasformabilità in

luogo dell'omogeneità, in base a criteri di tipo storico, culturale, ambientale, funzionale, sociale ed economico-gestionale (Bianchi, 1997, p.144). Per rispondere alla domanda di accelerazione della tempistica, invece, si ricorre all'Accordo di programma, al fine di «annullare i lunghi tempi dell'iter di modificazione e di adeguamento delle obsolete previsioni della zonizzazione del piano» e delle stesse norme o dei regolamenti edilizi.

Da ciò si comprende la sfiducia, insita in un tale approccio, nella pianificazione regolativa: la ricerca di nuovi codici generali, sfociante in una nuova legge urbanistica, potrebbe essere superata dalle indicazioni che scaturiscono dalla sperimentazione e dalla relativa sistematizzazione delle esperienze in corso (Garano, 1997, pp.176-177).

Dalle previsioni si passa ai campi di possibilità, in cui il progetto trae legittimazione dalla capacità di argomentare le proprie scelte con elementi controllabili. L'approccio seguito è di tipo incrementale pragmatico, volto a costruire, in modo articolato, partecipato e per successivi approfondimenti, il consenso sociale intorno ad una visione condivisa del territorio e della città, in un processo dialogico, per interpretare le esigenze del contesto (Bianchi, 1997, p.147).

Il “piano della conservazione”

La formulazione che si riporta brevemente di seguito mira a soddisfare le domande di flessibilità, efficienza e garanzia dei diritti.

Il PRG serviva all'espansione quando era necessario definire un quadro infrastrutturale e d'uso del suolo non ancora realizzato; oggi tale quadro sarebbe rappresentato dallo spazio economico e fisico all'interno del quale l'espansione vuole operare con massima libertà, seguendo la logica previsiva dell'utilità. Lo spazio è percepito come oggetto di mercato, ma l'espansione riscopre, dopo più di un secolo, di non essere in grado di autogovernarsi, riconoscendo la fine delle illusioni neo-liberiste (Mazza, 1997, p.94).

I nuovi strumenti informali, che prendono in considerazione solo parti di città, ideati per evitare i processi di revisione e variante dei piani, indipendentemente dalle strategie complessive di trasformazione urbana e metropolitana, hanno generato la contrapposizione tra progetti e piano, facendo perdere riconoscibilità e trasparenza al sistema istituzionale (Mazza, 1997, pp.88-89).

Servirebbe, quindi, un sistema che sia aperto e flessibile, che dia insieme certezza dei diritti esistenti e legittimazione delle trasformazioni (Mazza, 1997, pp.88-89).

Il modello presentato ritiene, comunque, inutile la pianificazione formale di quadri globali di riferimento infrastrutturale, poiché l'urbanizzazione estesa costituirebbe essa stessa una struttura di riferimento per l'espansione e la ristrutturazione assumerebbe come riferimento il sistema infrastrutturale esistente. Si propone, pertanto, una “zonizzazione conservativa”, che possa essere modificata solo da progetti redatti secondo strategie informali definite dalla stessa espansione; essendo quest'ultima in grado di decidere dove intervenire sul mercato. Non si ritiene utile che tali strategie siano formalizzate nel piano, tendente ad irrigidirle verso l'immagine dello stato finale, fino a diventare un puro vincolo procedurale. Sarà il dibattito politico e tecnico a legittimare le scelte volta per volta.

Secondo il punto di vista esposto la formulazione dei progetti deve dipendere dalle strategie della trasformazione e non da disegni predeterminati. Ogni progetto sarebbe, in linea di principio, ammissibile se giustificato e varierebbe il “piano della conservazione”, documento di garanzia della certezza degli usi del suolo esistenti (Mazza, 1997, pp.96-98).

L'approccio utilizzato è di tipo utilitarista argomentativo legittimato dall'istituzione, prevale la logica negoziale su quelle legali-formali e tecnico-professionali, non esistendo regole a cui conformare il progetto, ma ragioni a favore e contro la sua approvazione. Il rischio è che

la “forza delle argomentazioni” possa facilmente essere scavalcata, nella pratica, dal “potere contrattuale”, eludendo la strategia politica dell’istituzione in carica.

Va inoltre evidenziato che se ogni progetto è ammissibile, purché giustificato, senza regole di assetto del territorio a lungo termine, la “certezza dei diritti” può rafforzarsi solo per le singole proprietà, ma diventa sempre più labile nel sistema relazionale della città, che non è certo rappresentabile come un mosaico di tessere isolate.

Il modello presentato formula l’idea del piano come «catasto dinamico» (Mazza, 1996)⁶⁹, precedentemente accennata, garantendo certezze derivanti da legittimazioni caso per caso, non necessariamente coincidenti con l’interesse collettivo, poiché «il riconoscimento della natura negoziale comporta che, in linea di principio, tutti i soggetti partecipino ad eguale titolo all’assunzione delle scelte urbanistiche e si distinguano per la forza delle loro argomentazioni e non per la loro natura giuridica» (Mazza, 1997, pp.121-122). Il rischio è la perdita della distinzione tra investitori privati e istituzioni pubbliche elettive, queste obbligate a perseguire l’interesse collettivo, non necessariamente coincidente con l’utilità dei proprietari di beni immobili. Si paventa, pertanto, un’ulteriore deregolamentazione del settore urbanistico ricordando le «modeste ma distruttive e concentrate operazioni di valorizzazione fondiaria, mediante varianti al PRG senza controllo degli esiti urbanistici», operate negli anni ’80 (Gasparrini, 2000, p.95). In particolare nel contesto lombardo si rileva che «la gestione per obiettivi e progetti strategici ha generato una varietà poco ordinata di programmi d’azione, che navigano in modo relativamente indipendente, fra ostacoli contingenti e continui rischi congiunturali. L’orientamento strategico non garantisce realmente il rispetto delle priorità dichiarate e una nuova efficienza attuativa, non impedisce squilibri di spesa fra i settori, non esclude la necessità di interventi rivolti a rimediare ai problemi del passato più che a costruire il futuro» (Palermo, 2004, p.36).

Non è ancora chiaro se dalla programmazione complessa possano derivare modelli di governo del territorio, ma, sicuramente, la nascita degli strumenti precedentemente descritti non può lasciare indifferenti coloro i quali operano nel settore dell’urbanistica le cui innovazioni possono, in parte, scaturire da esperienze positive replicabili; nel fare ciò, però, l’analisi delle pratiche non può sottovalutare gli aspetti normativi e gestionali, sia per questioni di compatibilità giuridica che per raggiungere un bilancio soddisfacente ed eticamente sostenibile tra flessibilità delle trasformazioni territoriali e garanzia di coerenza nelle strategie di lungo periodo.

Per quanto detto finora, di seguito si cercherà di evidenziare le principali innovazioni introdotte da alcune leggi regionali, utili a comprendere, assieme ad una breve descrizione della proposta di legge nazionale, le future tendenze sulle modalità di governo del territorio.

Le tendenze individuabili

Uno dei riscontri pratici più diretti delle domande evidenziate e dei modelli esposti sono gli esiti normativi e, tra questi, le leggi regionali e la proposta di riforma nazionale, in materia di tutela e governo del territorio.

Le innovazioni introdotte dalle leggi regionali

Le innovazioni apportate riguardano sicuramente il superamento del modello di pianificazione gerarchico a cascata, a favore di quello cooperativo interistituzionale con differenze tendenti a garantire l’efficacia attuativa secondo modalità diverse: in alcuni casi, come nella legge della Toscana, si registrano forti innovazioni orientate alla tutela del territorio ed alla garanzia di

trasformazioni qualitativamente sostenibili, in altri, come in Lombardia, prevale l'urbanistica negoziata.

Ai fini della presente discussione non si ritiene utile evidenziare le caratteristiche dell'una o dell'altra legge regionale, ma il contributo di alcune riforme operate a partire dalla L.R. 5/1995 della Toscana, focalizzandosi maggiormente sulla pianificazione a scala comunale.

Nel 1995 in Toscana si introduce con la legge 5 il piano strutturale (PS) come componente del PRG, assieme al regolamento urbanistico (RU) e al programma integrato di intervento (PII); quest'ultimo, dalla legge nazionale 179/1992, entra a far parte del processo di piano quale componente operativa in attuazione del PS. Pertanto, dei tre elementi componenti il PRG, il PS è l'unico a non essere interamente prescrittivo, in quanto contiene regole strategiche e di indirizzo, assieme a norme precettive, relative ai vincoli sovraordinati e ad ambiti localizzativi in funzione delle dotazioni dei sistemi infrastrutturali e dei servizi di interesse sovracomunale.

Il PS contiene, pertanto, anche l'individuazione dei vincoli ricognitivi, non legati ad esproprio, ma per cui è possibile stabilire limiti alla trasformazione. È interessante rilevare la priorità che si assegna a tale componente che, all'interno del PRG, è precedente il RU; si prevede infatti che il PS contenga norme di salvaguardia da rispettare fino all'approvazione del RU, per un periodo non superiore ai tre anni.

Una tale impostazione predilige sicuramente la necessità di rispondere ad una domanda di garanzia di un assetto territoriale a lungo termine, mirando a fissare le linee di indirizzo strategico dello sviluppo territoriale, coerentemente con i piani provinciali e di settore. Il livello provinciale, a sua volta, comprende nel piano territoriale di coordinamento (PTC), «anche le intese di cui all'articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, come modificato con D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, gli Accordi di programma⁷⁰ e quant'altro, ai sensi delle vigenti disposizioni, ed esclusi gli strumenti urbanistici comunali, produca diretti effetti sull'uso e la tutela delle risorse del territorio provinciale». Traspare un'esigenza di un unico riferimento per la pianificazione comunale⁷¹, una volontà di semplificare ottimizzando l'efficacia di legittimazione, e quindi anche di concretizzazione, dei singoli processi settoriali. Si tende a riportare dentro al processo di piano i provvedimenti nati proprio per accelerare l'attuazione degli interventi, come esposto precedentemente, eludendo le procedure della pianificazione. L'intento della legge emerge anche nella regolamentazione delle fasi di approvazione degli strumenti, sempre soggetti ad osservazioni da parte di chiunque, in merito a cui l'ente preposto si dovrà pronunciare.

La flessibilità di un PRG così composto risiede già nel PS che individua i sub-sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali e funzionali, definendo le dimensioni massime ammissibili degli insediamenti e delle funzioni, nonché le infrastrutture e i servizi necessari, in ciascuna unità territoriale organica elementare. La trasformabilità non è vista come una caratteristica esclusivamente fisica del territorio, ma è inserita in un quadro strategico di lungo periodo le cui definizione e attuazione, in assenza di elementi sufficientemente disponibili, saranno esplicitabili nella fase operativa, in cui il PII, legato al mandato amministrativo, regola le trasformazioni che, per la loro rilevanza e complessità, necessitano di una esecuzione programmata (art. 29).

La legge si conclude con dettagliate norme transitorie per definire le trasformazioni concesse con PRG vigente, in attesa di approvazione di PS e RU, evitando varianti agli strumenti urbanistici generali che comportino riduzione della dotazione complessiva di standard; fanno eccezione i progetti di opere pubbliche, esclusivamente comunali, già approvati, derivanti da altre leggi regionali o apportanti rettifiche di minima entità alle perimetrazioni di zona, senza incremento di volume o di superficie utile degli edifici.

A dieci anni dalla L.R. 5/1995 la Regione Toscana emana una nuova legge regionale (L. 1/2005) in materia di governo del territorio in cui scompare il PRG, ma permangono le sue

componenti: si inserisce lo “statuto del territorio” nel PS, si ridefiniscono i PII in piani complessi d'intervento (PCI) che, divenendo obbligatori integrano pianificazione valutazione⁷² e programmazione degli interventi. Sostanzialmente si puntualizzano e si rafforzano alcuni concetti già presenti nella precedente legge:

- si precisa che «le conseguenti limitazioni alle facoltà di godimento dei beni immobili, individuati sulla base dei principi stabiliti dalla legge statale» contenute nello statuto del territorio e, in esso, nelle invarianti territoriali, «non danno luogo ad alcun indennizzo» (art. 6);
- si dichiara che qualsiasi atto, compresi quelli relativi a programmazione negoziata, incidente sull'assetto costituito dagli strumenti della pianificazione territoriale in vigore, riguarda il governo del territorio ed è quindi approvato nel rispetto della pianificazione territoriale;
- si definisce la qualità urbana in termini di infrastrutture per la mobilità, verde urbano (sia pubblico che privato), percorsi pedonali e ciclabili, contenimento dell'impermeabilizzazione, riciclo, eliminazione barriere architettoniche, ecc. (art. 37);
- il RU è integrato dal PCI, quindi dalla politica della giunta comunale, limitatamente al periodo della propria validità.

La L.R. 1/2005 sembra fortemente innovativa e possibilista, in maniera condizionata, nel cercare di ricomprendere, al suo interno, la tipologia della trasformazione territoriale in relazione al contesto normativo vigente in una determinata area. L'utilizzo di una struttura normativa, che ad elenchi di provvedimenti a carattere programmatico aggiunge «ogni altro programma di riqualificazione» (art. 74), vuole evitare di lasciare al caso la gestione di eventuali futuri provvedimenti di un certo tipo⁷³, non direttamente controllati dalla Regione, come, ad esempio, quelli statali.

Mettendo, quindi, da parte l'ottimismo di un quadro ideale e totalmente pianificato, si regolano le «aree [...] per le quali sia intervenuta la decadenza della disciplina pianificatoria», preservando le tutele e consentendo «esclusivamente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo senza mutamento delle destinazioni d'uso» (art. 63), con un approccio molto meno permissivo della norma nazionale (D.P.R. 380/2001, art.9). Sulla stessa linea, evitando di pensare solo ai tempi ordinari, si dichiara che l'esercitabilità dei poteri di deroga al regolamento urbanistico è possibile solo in caso di interventi urgenti ammessi a finanziamento pubblico, in conseguenza di calamità naturali o catastrofi, purché si operi nei limiti fissati dalle leggi e con esclusivo riferimento ai parametri dimensionali dell'intervento concernenti altezze, superfici, volumi e distanze (art. 54).

La forza di un tale approccio è sicuramente elevata ed evita che si debba rispondere a carenze primarie in fasi successive a quella post-emergenziale o straordinaria. Bisogna però rilevare una certa difficoltà di interpretazione circa l'ammissibilità dell'uso di poteri di deroga entro i limiti fissati dalle leggi, in quanto non si specifica la natura delle leggi a cui ci si riferisce; probabilmente si sottintende il corpus normativo fino al livello del regolamento urbanistico, limitatamente alla derogabilità delle procedure e delle modalità attuative, mantenendo il rispetto dei limiti fisici.

Per quanto concerne, invece, la trasparenza e l'equità procedurale si determinano i casi in cui s'incrementano i carichi urbanistici⁷⁴ (aumento delle superfici utili degli edifici, mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili, aumento del numero di unità immobiliari) e sono, quindi, dovuti gli oneri di urbanizzazione, da calcolare secondo tabelle allegate alla legge, aggiornate annualmente secondo le variazioni percentuali dell'indice dei prezzi al consumo (ISTAT) e, ogni cinque anni, dalla giunta regionale. È palese come una tale impostazione consenta sia rapide verifiche di spesa, in relazione al tipo di intervento e al territorio, sia una programmazione più certa in base alle disponibilità, sia una pratica più realistica della perequazione. Il tutto è supportato da una chiara individuazione delle categorie di destinazioni

d'uso (residenziale, industriale e artigianale, commerciale, turistico-ricettiva, direzionale, di servizio, commerciale all'ingrosso e depositi, agricola e funzioni connesse), il cui passaggio dall'una all'altra è considerato mutamento.

L'istituto della partecipazione, che in altre leggi è rafforzato solo da apposite conferenze, in cui le istituzioni (e in alcune norme⁷⁵ anche le rappresentanze degli ordini professionali e delle associazioni ambientaliste) discutono un documento di piano, in Toscana è regolato dal «garante della comunicazione», che ha il compito di informare i cittadini delle «scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti» (art. 19). Oltre alla garanzia di trasparenza procedurale, in tal modo si tende a migliorare l'efficacia attuativa delle scelte stesse. Sulla stessa linea è l'innovazione riguardante la riduzione della percentuale minima per la costituzione dei consorzi per la realizzazione dei piani attuativi: si passa dal minimo del 75% della proprietà (L. 1150/1942), in relazione all'imponibile catastale, alla maggioranza assoluta, come del resto era già avvenuto in altre leggi regionali (L.R. Puglia 20/2001, L.R. Calabria 19/2002, L.R. Campania 16/2004). Un allargamento delle possibilità a favore dell'attuazione del comparto è giustificato dalle difficoltà che spesso si hanno, forse maggiormente nell'Italia meridionale, nel raggiungere accordi per interventi unitari⁷⁶ ed è, quindi, un passo per ridurre l'obbligo di consensi molto larghi fra i proprietari immobiliari coinvolti, giudicando sufficiente, a tal fine, una maggioranza del 51%.

Nel complesso la legislazione della Toscana rappresenta un caposaldo della pratica della pianificazione territoriale, mediante i cui strumenti si vuole attuare il governo del territorio. In un tale quadro normativo sono recepite le diverse esigenze di garanzie e flessibilità precedentemente emerse.

Tuttavia, altrove si preferisce seguire strade diverse, mediante norme più aperte e, per certi aspetti, troppo ottimistiche nell'affidare la guida dello sviluppo urbano e territoriale alle contingenze ed a valutazioni caso per caso.

È il caso della Lombardia il cui rinnovamento normativo comincia con la L.R. 23/1997 recante il titolo "Accelerazione del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e disciplina del regolamento edilizio". Si consentono piani attuativi, di iniziativa pubblica o privata, in variante agli strumenti urbanistici comunali⁷⁷ per la localizzazione di opere pubbliche, infrastrutture e interventi modificanti il patrimonio edilizio esistente, escludendo le ristrutturazioni urbanistiche, con incrementi del peso insediativo, anche variando la superficie azzonata, non superiore al 10% delle previsioni dello strumento urbanistico vigente. Tali strumenti devono, comunque rispettare la dotazione minima comunale di aree a standard urbanistici (L.R. 51/1975); quindi, probabilmente, nell'impossibilità di reperire tali aree, la variazione è implicitamente consentita solo nel caso in cui i limiti minimi della legge siano comunque rispettati. Si aggiunge ulteriore flessibilità nella fase esecutiva in cui si consentono modifiche planivolumetriche, non alteranti le caratteristiche tipologiche dell'impostazione dello strumento attuativo, non incidenti sul dimensionamento globale degli insediamenti e non riducenti la dotazione di aree a servizi.

L'impostazione è chiaramente orientata alla realizzazione delle trasformazioni, garantendo la possibilità di presentare osservazioni sulla proposta di "variante"; in fase esecutiva aumenta la possibilità di realizzazione degli interventi in quanto si mantengono i caratteri dimensionali, ma non necessariamente quelli di forma. Il rischio di questo tipo di accelerazioni procedurali è quello di ogni provvedimento "automatico" che, anche se quantitativamente ben congeniato, è privo di verifiche a priori; infatti, solo per interventi di interesse sovracomunale, come l'incremento di pesi insediativi in edilizia residenziale pubblica, il piano attuativo è trasmesso alla Regione per parere vincolante.

Dello stesso tipo è il provvedimento che due anni dopo recepisce la legge sui programmi integrati (L.R. 9/1999). Un «documento di inquadramento», non vincolante ai fini

dell'approvazione dei programmi di intervento (art. 5), definisce obiettivi generali ed indirizzi nell'ambito della programmazione integrata ed è obbligatorio per tutti i comuni che devono predisporre il programma pluriennale di attuazione. Si impone all'istituzione di avere una strategia, non necessariamente per realizzarla, ma per avere riferimenti, comunque variabili, per l'esame delle proposte che perverranno, da sottoporre in ogni caso a verifica delle dotazioni minime di aree per attrezzature pubbliche. A differenza del provvedimento precedente, si legittima chiunque abbia disponibilità di aree o immobili a presentare una proposta che, se in variante, segue la procedura della L.R. 23/1997⁷⁸. Si "pianifica", quindi, per progetti da negoziare, secondo quanto accennato in merito al "piano della conservazione". Nei programmi integrati sono infatti inseribili praticamente tutti gli ambiti territoriali, essendo consentito l'intervento «su aree, anche non contigue tra loro in tutto od in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, ivi comprese quelle intercluse o interessate da vincoli espropriativi decaduti» (art. 3). Sembra che chiunque sia legittimato a proporre un piano, in assenza di un quadro che ne guidi l'adozione, essendo il documento di inquadramento non vincolante. Quanto detto è avvalorato dal fatto che il programma d'intervento può prevedere anche «riqualificazione ambientale, naturalistica e paesistica» ed è inutile ribadire che temi del genere non dovrebbero essere affrontati "per parti" ricorrendo alla «valutazione di impatto ambientale» (art. 2), riferita a progetti e non a piani.

Probabilmente in Lombardia sono stati preferiti provvedimenti come quelli esposti per «volontà di cavalcare l'onda neoliberista della privatizzazione [...] assecondando le spinte di un esasperato "localismo" comunale» (Beltrame, 2004), accentuato maggiormente dalla L.R. 1/2001. Con tale norma si consente ai Comuni di indicare, nel proprio strumento, i mutamenti di destinazione d'uso (aree ed edifici) che comportano aumento di carichi urbanistici (art. 1)⁷⁹.

La L.R. 12/2005 per il governo del territorio, infine, sembra rilanciare l'impostazione dei provvedimenti precedenti, sebbene includa, tra i principi ispiratori, gli stessi delle corrispettive norme delle altre regioni, come l'utilizzo ottimale delle risorse, minimizzando il consumo di suolo. Per quanto concerne la pratica della perequazione, infatti, il plafond non si applica alle aree agricole e a quelle non soggette a trasformazione urbanistica e i diritti edificatori sono liberamente commerciabili, ma sempre su aree previste dal piano comunale; purtroppo è proprio tale strumento che assume una forma in cui sembra che si rinunci in partenza a regolare le trasformazioni territoriali.

Lo strumento a scala comunale è il piano di governo del territorio (PGT) composto da un *documento di piano*, un *piano dei servizi* e un *piano delle regole* (art. 7).

Il *documento di piano* contiene un quadro ricognitivo, basato anche sulle proposte dei cittadini, in cui si possono proporre modifiche ai livelli sovraordinati, uno conoscitivo, concernente l'individuazione dei sistemi territoriali, le trasformazioni avvenute e l'assetto delle pericolosità. Sulla base di ciò si individuano gli obiettivi, indicando i limiti e le condizioni per la coerenza sovralocale, nonché gli ambiti di trasformazione e i criteri di intervento e compensazione, senza «previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli» (art. 8).

Il *piano dei servizi* serve ad assicurare la dotazione di attrezzature pubbliche, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e l'ottimizzazione del sistema del verde. Le previsioni hanno carattere prescrittivo e vincolante, non necessariamente espropriativo se si contempla la facoltà di realizzazione di attrezzature e servizi da parte dei proprietari⁸⁰. Il dimensionamento di piano si basa su tre misure di popolazione: quella residente, quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano, quella gravitante per lavoro, studio, turismo, ecc.

Il *piano delle regole*, che ha effetti sul regime dei suoli, definisce il tessuto consolidato, compreso quello da completare, individua e regola le aree di valore paesaggistico ed ecologiche, quelle non soggette a trasformazione urbanistica e i beni per cui s'intende formulare una proposta di vincolo, definendo i criteri di valorizzazione. Ritorna il "piano della

conservazione” per fissare le regole nella città consolidata, ma, comunque, «sempre modificabile» (art. 10).

Un’impostazione del genere, estremamente aperta, consente ai singoli cittadini di proporre variazioni ai limiti insiti nel documento di piano, intervenendo direttamente sul dimensionamento e, in caso di variante presentata mediante programmi integrati, i termini di approvazione sono ridotti della metà.

Il rischio emergente è che l’esito della trattazione dipenda fortemente dall’interpretazione del concetto di sostenibilità, e degli altri principi enunciati nella legge, da parte di chi rappresenta l’istituzione in quel particolare momento, variando continuamente gli obiettivi strategici, senza avere un orizzonte a lungo termine. Non è chiaro, escluse le aree vincolate, cosa non si possa negoziare. Tutto ciò, a lungo andare, potrebbe creare effetti negativi per la difficoltà di fornire garanzie minimamente stabili nei confronti dell’assetto urbano, influenzando sfavorevolmente anche sulla competitività per assenza effettiva di una strategia.

Il documento di piano, così come il documento di inquadramento della L.R. 9/1999 sebbene più dettagliato, rischia di essere «falsamente strategico» (Beltrame, 2004), fortemente dipendente da volontà e capacità di realizzarlo da parte dell’amministrazione comunale e, comunque, già in prima redazione, aperto ad accogliere proposte diverse, non necessariamente coincidenti con finalità d’interesse collettivo. Si rischia di legittimare una trasformazione solo per forte potere contrattuale che, nel breve termine, potrebbe sembrare conveniente al comune, in un quadro generale in continua mutazione.

In senso opposto opera l’art. 77 mediante cui si chiarisce che i Comuni possono inserire previsioni conformative, più dettagliate rispetto a quelle paesaggistiche del piano regionale, non indennizzabili pur limitando la proprietà; anche nella legge della Lombardia entrano, quindi, le invarianti territoriali di natura paesaggistica ad un livello comunale.

Nell’articolato lombardo sono presenti, ovviamente, anche garanzie, come la necessità di individuare le aree minime a standard e per parcheggi nelle proposte di programmi integrati (art. 90), si segue un approccio preventivo nella possibilità di prevedere fabbisogni di alloggi temporanei «finalizzati a fronteggiare situazioni conseguenti ad eventi di carattere calamitoso» o delocalizzazioni di insediamenti esistenti in aree ad elevata pericolosità idrogeologica (art. 57), ma permane, nel complesso, una diversa impostazione rispetto alla legge toscana. Si riconosce, in effetti, una logica negoziale secondo cui, in linea di principio, tutti i soggetti partecipano ad eguale titolo all’assunzione delle scelte urbanistiche, facendo valere la forza delle loro argomentazioni senza differenze derivanti dalla loro natura giuridica privata o pubblica. Non significa che tutte le decisioni debbano essere negoziate, in quanto quelle “di routine” probabilmente si modificano solo a seguito di «mutamenti culturali diffusi» (Mazza, 1997, pp.122-123). L’aspetto maggiormente problematico è, quindi, individuare innanzi tutto un assetto da cui partire ed uno verso cui mirare, per poi eventualmente giustificare, secondo principi eticamente accettabili e criteri finalizzati all’interesse della collettività, le variazioni sostanziali.

Da quanto esposto emerge che la differenza principale tra le due tipologie normative è il riconoscere opportuno, nel caso della Lombardia, un processo di «variante continua fuori dal piano» (Beltrame, 2004). Va infatti detto che è sempre possibile intervenire mediante modifiche agli strumenti urbanistici, ma l’impostazione lombarda sembra caratterizzarsi in una struttura normativa che ciò favorisce, indipendentemente dalle garanzie, orientate al riequilibrio territoriale, che la pianificazione dovrebbe fornire. Probabilmente sarebbe stato utile chiarire che la somma degli interessi individuali non compone l’interesse collettivo e che è giusto mantenere, pertanto, la distinzione, nel tavolo negoziale, tra soggetti pubblici e privati⁸¹.

La LUR Campania

Per quanto concerne la regione Campania, nei cui confini si attueranno le azioni strategiche del programma “Vesuvia”, si può subito dire che la L.R. 16/2004, pur essendo innovativa sotto alcuni aspetti, non propone una forma di piano molto diversa da quella classica. Il dibattito teorico sulle componenti del piano viene recepito nell’articolato senza, però, favorire una gestione parallela delle stesse. Il piano urbanistico comunale (PUC), infatti, «si attua mediante:

- a) disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell’esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell’articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità;
 - b) disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate» (art. 3).
- Si riconoscono, quindi, i diversi tempi della pianificazione, sebbene, in caso di variante, si obblighi la giunta provinciale ad esprimersi interamente sulla compatibilità del nuovo PUC, se il piano non contiene una chiara distinzione, in elaborati grafici e testuali, tra disposizioni strutturali e programmatiche.

Il fatto che un piano si attui secondo i due tempi delle trasformazioni suddette è un dato, riconosciuto dalla legge, che però dimentica di obbligare a distinguere le previsioni a breve termine dalle scelte strutturanti il territorio, a meno che non si intenda riservare le disposizioni programmatiche agli «atti di programmazione degli interventi». A questi, adottati dal Consiglio Comunale, si attribuisce la possibilità di prevedere, per interventi di riqualificazione e di nuova edificazione, destinazioni d’uso e indici edilizi, forme e modalità di conservazione dell’assetto urbanistico, opere di urbanizzazione da realizzare o recuperare, interventi di reintegrazione territoriale e paesaggistica, distribuzione degli oneri finanziari e fonti di finanziamento.

Sembra si assegni ad atti, in prima lettura simili al PPA, un potere ben superiore che dipende dalla larghezza delle “maglie” tracciate dal piano⁸²; gli atti di programmazione si adottano, infatti, «in conformità alle previsioni del PUC e senza modificarne i contenuti» (art. 25). Emerge un’impostazione che non impone allo strumento urbanistico comunale una dettagliata ripartizione delle destinazioni d’uso del suolo, ma chiede di stabilire la suddivisione del territorio in zone omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazione (art. 23).

È evidente che, in assenza di linee guida interpretative che dettagliino i contenuti minimi obbligatori dei PUC, è necessario soffermarsi a quanto scritto nell’articolato, secondo cui tale strumento non necessariamente conterrà disposizioni a carattere conformativo del diritto di proprietà (art. 23)⁸³.

Da quanto esposto, non essendo definito in dettaglio il contenuto delle NTA, si evince come sia possibile, in Campania, scegliere tra la redazione di uno strumento simile al classico PRG o la stesura di un PUC a contenuto esclusivamente strutturale, rinviando agli atti di programmazione degli interventi la definizione di destinazioni d’uso e indici edilizi, nei limiti dei carichi insediativi e delle trasformazioni consentite definiti nel PUC⁸⁴. Non si comprende, però, il perché della durata degli atti limitata a tre anni; sarebbe stato più consono, se si vogliono assimilare ad una componente operativa, riferirla, come nelle altre regioni, al mandato amministrativo.

Per il resto, la legge campana risponde alla domanda di flessibilità mediante la possibilità di dialogo tra i tre livelli di pianificazione (art. 11) e anche con l’individuazione delle modifiche, in pianificazione attuativa, che non costituiscono variante, come «la diversa dislocazione, nel perimetro del PUA⁸⁵, degli insediamenti, dei servizi, delle infrastrutture e del verde pubblico

senza aumento delle quantità e dei pesi insediativi» (art. 26). Si dettaglia, inoltre, la procedura acceleratrice dell'Accordo di programma nella cui conferenza partecipano anche soggetti privati⁸⁶, che non possono votare, ma hanno la possibilità di chiedere, all'ente competente, di promuovere la conclusione dell'accordo, se è necessaria azione integrata interistituzionale. Nel caso questo sia in variante, chiunque può presentare osservazioni su cui la conferenza dei servizi si deve esprimere motivatamente.

È interessante rilevare la modalità di verifica degli esiti decisionali degli accordi, che la legge affida all'«area generale di coordinamento governo del territorio della Giunta regionale» (art. 12), con il compito di monitorare e controllare gli Accordi di programma, verificandone la compatibilità con gli strumenti urbanistici e la normativa ambientale vigente.

Il livello regionale assume, quindi, un ruolo di elevata responsabilità e, nel caso della struttura precedentemente citata, dovrà essere continuamente aggiornato su tutta la documentazione normativa, non tanto relativa agli strumenti urbanistici, in quanto allegati all'accordo, ma alle innovazioni sovralocali più recenti; si giustifica, quindi, l'affidamento a tale settore del coordinamento del sistema informativo territoriale (SIT)⁸⁷.

Tra le più probabili innovazioni va poi sicuramente considerata la riforma nazionale, attualmente rappresentata dal D.D.L. 153/2005 (noto con il nome del suo primo firmatario l'on. Lupi), essendo stato trasmesso dalla Camera al Senato per l'approvazione⁸⁸; di seguito si evidenziano, pertanto, le principali variazioni che l'attuale assetto normativo nazionale subirebbe.

La riforma nazionale

Ai fini della presente discussione interessa maggiormente guardare al futuro assetto normativo, senza analizzare il lungo dibattito che ha, è doveroso dirlo, indotto rilevanti migliorie alle proposte di legge inizialmente prodotte dagli schieramenti politici.

Si espongono di seguito le principali innovazioni che introdurrebbe il DDL 153/2005, interpretando, a valle, le tendenze da queste emergenti e alcune possibili modalità operative per contrastare quelle ritenute sfavorevoli alla governabilità.

- *Geometria variabile*

Nell'ultima stesura dell'articolato si chiarisce che è il comune «l'ente preposto alla pianificazione urbanistica ed il soggetto primario titolare delle funzioni di governo del territorio», ma si consente la pianificazione a geometria variabile per ambiti territoriali individuati dalle Regioni, garantendo la partecipazione delle istituzioni coinvolte e con dettaglio non superiore a quello del livello comunale (art. 6).

- *La nuova forma del piano*

Per quanto concerne la nuova forma del piano la componente strutturale, che non ha efficacia conformativa della proprietà (art. 6), è riservata alla sola scala comunale o intercomunale ed è attuata mediante piano operativo, avente effetti conformativi del regime dei suoli (art. 2).

- *Partecipazione*

Per rispondere alla domanda di costruzione partecipata del consenso il disegno di legge basa le funzioni amministrative in genere, non solo la pianificazione, su un approccio negoziale da preferire ad atti autoritativi (art. 5).

- *Dotazioni territoriali*

La questione degli standard urbanistici, definiti «dotazioni territoriali» (art. 7), è affrontata sostanzialmente delegando la materia alle Regioni e, in attesa di ciò, vige il D.M. 1444/1968.

- *Perequazione intercomunale*

Alle Regioni è data facoltà di «assicurare agli enti di pianificazione le adeguate risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovracomunale», anche disciplinando «forme di perequazione intercomunale, quali modalità di compensazione e riequilibrio delle differenti opportunità riconosciute alle diverse realtà locali e degli oneri ambientali su queste gravanti» (art. 9).

- *Alternative all'esproprio*

Oltre alla “libera commerciabilità” dei diritti edificatori negli ambiti in cui il piano intende attuare la perequazione, nella struttura tradizionale, nelle ipotesi di vincoli di destinazione pubblica, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di attuazione perequativa, si inserisce la facoltà del proprietario di chiedere una tra le seguenti alternative all'esproprio:

- il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità;
- la permuta dell'area con area di proprietà dell'ente di pianificazione, con gli eventuali conguagli;
- la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione di servizi.

Per quanto concerne la forma del piano non si precisa la funzione di pianificazione di lungo periodo che dovrebbe avere la prima componente, a differenza di quella operativa; probabilmente l'intento è quello di lasciar decidere alle leggi regionali se dotarsi di strutture normative più simili a quella toscana o a quella lombarda che risulterebbero, in tal senso, entrambe compatibili a livello nazionale.

Relativamente alla partecipazione, la tendenza sembra quella di favorire la produzione di proposte provenienti dai privati per concludere accordi «nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di concorrenzialità, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati all'intervento» (art. 8, comma 7). Va detto, però, che il comma 7 dell'art. 8 è ambiguo relativamente alla verifica di coerenza delle decisioni, che sarebbe valutata sugli obiettivi strategici individuati dagli atti di pianificazione su cui ci si sta accordando, quindi forse si tratta di varianti. Se così non è allora ci si riferisce ad atti di pianificazione sovraordinati; probabilmente si intende favorire la negoziazione sui contenuti programmatici, essendo gli «obiettivi definiti nel piano strutturale» (art. 9), ma non è specificato.

Il provvedimento è preoccupante per quanto riguarda la possibilità di consentire che si possa pianificare in quanto proprietario immobiliare, a meno che non si riconosca che l'oggetto posseduto è «unico bene, ben individuato e definito» (Salzano, 2003b, p.213) e, quindi, escludente il proprietario dalle condizioni di concorrenzialità.

Una prima questione che potrebbe affrontare il legislatore regionale, nel chiarire il concetto precedentemente esposto, è l'opportunità di esplicitare l'impossibilità di individuazione delle aree edificabili come categoria, considerandole, invece, quali delimitazioni aventi caratteristiche peculiari, indipendentemente da alcuni elementi comuni che potrebbero consentire, ad esempio, di assegnare medesimi indici di edificabilità.

Per quanto riguarda le dotazioni territoriali, si ritiene che esse siano di esclusiva competenza dello Stato; nello stesso disegno di legge si cita l'articolo costituzionale che tale esclusività confermerebbe. Lo Stato ha, infatti, l'obbligo di definire «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (Costituzione della Repubblica italiana, art. 117, lettera m).

Riesce difficile, se non impossibile, immaginare una città vivibile senza attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico, che non possono, quindi, essere dichiarati altro rispetto alla sfera più vasta dei diritti civili dei cittadini italiani. Se dovesse essere approvato un tale articolo e, successivamente, dichiarato incostituzionale, probabilmente si dovrà ritornare ai minimi indicati nel 1968, quale unico precedente nazionale, in attesa di una norma più dettagliata. Si ritiene, pertanto che l'intervento sia «necessario per dare “copertura legislativa” al legislatore regionale» (Urbani, 2004, p.5); nel frattempo, in diverse L.U.R., si fa riferimento direttamente al D.M. 1444/1968.

L'innovazione concernente le alternative all'esproprio potrebbe attivare una serie di possibilità per i privati, grazie ai commi 3, 5 e 6 dell'art. 9, in maniera non definita; in prima analisi sembra si esalti il potere della proprietà nel disegno della città e pare confondersi la crescita con lo sviluppo, contrapponendo quest'ultimo a vincoli sovracomunali (comma 6).

Si ritiene che il pericolo maggiore di tale norma, relativa all'ultimo aspetto innovativo individuato, non sia tanto il suo valore formale, quanto ciò che potrebbe indurre a pensare sia lecito, rischiando di legittimare comportamenti illeciti che, a lungo andare, potrebbero essere resi legittimi da modifiche delle varie norme connesse. Analizzando attentamente l'art. 9, infatti, è concesso un diritto di richiesta da parte del proprietario, ma non si configurerebbe affatto un dovere, se non di ascolto, da parte dell'istituzione. Se tale norma sarà approvata, il problema principale sarà, probabilmente, definire chiaramente i criteri che le amministrazioni pubbliche dovranno seguire per rispondere alle richieste che perverranno.

In base a quanto detto, per far sì che le trasformazioni siano governabili, si potrebbe precisare, in un'eventuale correzione del DDL 153/2005, che i trasferimenti dei diritti edificatori devono avvenire in aree individuate dal piano fino ad una capacità massima ammissibile, anch'essa normata dallo strumento urbanistico, e che la loro realizzazione è subordinata, in tempi e modalità, alle previsioni programmatiche dello strumento operativo. Per quanto riguarda l'effettiva praticabilità della terza opzione, dovrebbe essere valutata tenendo conto dell'imparzialità amministrativa, delle leggi sulla concorrenza e l'evidenza pubblica nell'affidamento per la realizzazione di interventi di interesse collettivo e la gestione dei servizi, considerando le probabili incompatibilità con la disciplina comunitaria. In prima analisi sarebbe auspicabile eliminare la terza opzione, troppo esposta a contenziosi e generante incertezza, specie nelle operazioni di riconversione urbana (Urbani, 2004, p.6).

Per quanto concerne i tempi dell'attuazione, al fine di incrementare l'efficienza, si consente la reiterazione, ovviamente indennizzata, del vincolo preordinato all'esproprio, limitatamente ad una sola volta, senza specificare quale regime entri in vigore in caso di decadimento non reiterabile, dando, probabilmente, per scontata la validità di quanto normato nell'art.9 del nuovo T.U. sull'edilizia (D.P.R. 380/2001)⁸⁹. Sulla stessa linea è la mutazione del silenzio rifiuto in silenzio assenso, che rischia, però, di concedere trasformazioni controllate a posteriori con tutti i possibili problemi che ne derivano.

Nel disegno di legge sono presenti altre questioni tuttora irrisolte, per ambiguità e lacune tra cui il non aver precisato le caratteristiche che devono possedere le osservazioni per essere accolte, aspetto che nella legge vigente (L. 1150/1942 e s.m.i.) è sintetizzabile in quattro punti:

- non comportanti sostanziali innovazioni, tali da mutare i criteri di impostazione del piano come la dotazione di standard urbanistici e le regole urbanistiche ed edilizie;
- nel rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento;
- mantenendo una razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato;
- nel rispetto della tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici.

L'interpretazione più lineare è che quanto appena esposto sarà ancora in vigore in quanto non compare tra i commi abrogati, neanche nel caso in cui le Regioni abbiano legiferato in materia.

Riflessioni sull'innovazione della componente regolativa del piano

I ragionamenti sin qui prodotti considerano fondamentale la dimensione normativa negli strumenti di governo del territorio e, quindi, anche nella pratica professionale di un urbanista, che ha il compito di fornire risposte alle nuove domande emergenti e a quelle inavute, mediante regolazione di alcuni comportamenti, da assoggettare a norma, relazionati al suolo e allo spazio fisico (Moroni, 1999, pp.18-19).

Se è vero che alcune concezioni della pianificazione, dominanti nei decenni scorsi, hanno spinto troppo verso modelli rigidi e vincolistici, altre recenti, presenti nel D.D.L. 153/2005 e nella L.R. Lombardia 12/2005, rischiano di esasperare gli aspetti deboli ed aperti, consentendo di puntare, nell'orientare le trasformazioni, solo sulla persuasione piuttosto che sulla regola.

Necessita, quindi, un equilibrio nella stessa componente regolativa. Da tempo si fa uso in pianificazione, come in altri campi, sia di norme prescrittive che di indirizzo, conferendo loro gradi diversi di cogenza: norme categoriche, norme ipotetiche, norme pragmatiche, norme direttive, raccomandazioni (Bobbio, 1980)⁹⁰. È, quindi, possibile riconoscere ambiti di discrezionalità in un contesto regolato, utilizzando indirizzi, direttive e prescrizioni⁹¹ (L.R. 217/2000 Emilia Romagna, art. 11)⁹², in relazione alla possibilità d'individuazione della domanda ad ogni livello di piano.

Tra gli aspetti non negoziabili non basta considerare solo i limiti alle trasformazioni e i condizionamenti da essi derivanti; per essere competitivi, occorre avere obiettivi di lungo periodo, strategie chiare che possano anche attirare investimenti e sfruttare opportunità catalizzanti, come quelle della programmazione complessa, operando in ambiti a flessibilità regolata.

Il ruolo della pianificazione ordinaria oggi, proprio in relazione alle esperienze pregresse, non dovrebbe essere solo quello di una "carta di verifica delle compatibilità alle trasformazioni", ma sarebbe tenuto ad accompagnare i processi di sviluppo, in un quadro di tutela e valorizzazione del territorio, garantendo (e la garanzia deve essere fornita da una efficacia giuridico-normativa sufficiente) livelli minimi di qualità della vita.

Da quanto emerso, sarebbe auspicabile pianificare in forme processuali mediante strumenti assimilabili al piano articolato in componenti, anche per superare le difficoltà strutturali alla programmazione dei comuni, indotti a concepire i programmi complessi, o altri provvedimenti simili, solo in termini di semplici occasioni aggiuntive di spesa (Gasparrini, 2000, p.101), senza orientare gli investimenti verso assetti definiti e condivisi.

L'approccio che privilegia l'efficacia dell'azione deriva dalla pianificazione strategica, in cui, come evidenziato, serve analizzare criticità, potenzialità, obiettivi e risorse disponibili (Contardi, 2000, p.218); una tale esigenza sarebbe avvantaggiata, in quanto garantita e legittimata, dalle disposizioni sulla trasformabilità presenti nella componente strutturale e potrebbe esplicarsi all'interno della componente operativa, anche mediante norme condizionali che legano un tipo di trasformazione ad una specifica norma⁹³.

Il progetto strategico può essere visto come una "dichiarazione", proveniente da una negoziazione, da un accordo, e la possibilità che esso influisca realmente sugli interventi futuri è affidata anche alla capacità delle norme di trasformare un insieme di fini in un insieme di nessi condizionati sistematicamente variabili, ma sistematicamente coerenti con i fini stessi (Falco, Saccomani, 1986, p.470).

Il piano in due componenti nasce anche per evitare, in seguito, valutazioni affrettate circa decisioni rilevanti, che debbono maturare opportunamente ed essere definite, come è già in alcune leggi regionali, anche mediante approcci propositivi dal livello istituzionale inferiore a quello superiore; esso poi, in quanto piano, garantisce l'ottimizzazione del controllo da un punto di vista relazionale e sistemico sui singoli interventi.

Il modello lombardo non sembra adatto a rispondere alle esigenze emergenti, in quanto deve essere presente una forma di garanzia a lungo termine, non esplicabile mediante semplici vincoli alla trasformabilità, altrimenti è impossibile definire una strategia. La giustizia redistributiva, inoltre, dev'essere applicata alla scala del piano, poiché a quella del progetto non ha senso (Moroni, 1999, p.20). Tra l'altro, nel modello lombardo, le condizioni, affinché si miri a trasformazioni coerenti per un governo virtuoso del territorio, sono probabilmente superiori rispetto ad altri modelli normativi e con responsabilità diffuse; infatti, allargando la base negoziale al livello di piano comunale, entra in gioco, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico, un mercato che dev'essere necessariamente dinamico ed efficace, oltre che una comunque elevata responsabilità pubblica ben tecnicamente assistita. Le condizioni relative ad un mercato idoneo in tal senso, se in metropoli come Milano sono probabili, difficilmente si riscontrano in piccoli e piccolissimi comuni, spesso dimenticati da gran parte del dibattito disciplinare, che richiedono si attivino altri tipi di valorizzazione.

La predicata flessibilità richiede, pertanto, una struttura di regole da rispettare, affinché non sia legittimo aggravare gli squilibri e si perseguano, invece, inversioni delle tendenze negative. Sicuramente nessuna procedura può garantire il rispetto delle regole, ma bisogna operare per agevolare il controllo ed ostacolare gli abusi di delega (Tutino, 1986, p.547), evitando possibili deresponsabilizzazioni.

Se è giusto internalizzare alcune logiche del mercato, come la negoziazione, una loro applicazione a tutto campo, oltre a non essere eticamente corretta, renderebbe inutile qualsiasi contributo del pianificatore, che diventerebbe attore propositivo senza possibilità di indirizzo, inconsapevole dei futuri esiti delle contrattazioni. «Non tutta l'urbanistica si risolve nel piano, ma, se si elimina il piano, la disciplina e la professione si dissolvono» (Piroddi, 1997)⁹⁴.

La visione del futuro può essere perseguita attraverso il rispetto delle regole e il piano fa parte di uno spazio deontico, prima che geografico, va – in tal senso – ad integrare il codice civile (Moroni, 1999, pp.20-23). Il piano come “catasto” rischia di perdere di senso poiché inverte i suddetti ruoli posponendo la componente regolativa, laddove una prescrizione non è certa o incerta, ma più o meno legittima e favorente una possibile evoluzione piuttosto che un'altra.

Se è vero che una possibile relazione tra norme e fatti è che le prime tengano conto dei secondi (ib., p.41), non è solo la logica, di ciò che è fisicamente fattibile oggi, che deve guidare il governo del territorio, ma, innanzitutto in relazione a ciò che sarà lecito, prevedere le possibili variazioni negative del contesto, per prevenirle alla luce delle esperienze pregresse.

Le recenti leggi regionali sembrano ribadire che nell'innovazione il passaggio è delicato, è necessario evitare, oltre gli ovvi ma non infrequenti “buchi” normativi, anche di accentuare i problemi esistenti. Non si possono, ad esempio, ipotizzare solo rigidi termini di adeguamento, senza stabilire un regime normativo transitorio, delegando semplicemente le inadempienze alla nomina di un commissario ad acta, o pretendendo di verificare la conformità alla nuova legge di strumenti vigenti redatti in base alla normativa nazionale (L.R. Calabria 19/2002, artt. 65 e 73)⁹⁵.

È necessario, quindi, per un incremento della governabilità dei processi, prevedere anche regimi normativi vigenti in caso di caduta di validità della regolamentazione, per motivi che non possono essere previsti ed esplicitati, ma l'approccio dev'essere comunque cautelativo, in grado di incrementare la capacità adattiva della norma. A livello regionale è doveroso indicare le regole inderogabili, tanto più se comuni anche in ambito nazionale, al fine di chiarire le

possibilità d'azione e il campo d'intervento anche in casi straordinari, in relazione al livello in cui si opera.

La capacità adattiva della legge non può, però, dimenticare il rispetto dei fondamentali passaggi democratici. La dichiarata volontà di democratizzazione non è detto che riesca ad ampliare la base partecipativa dei processi di osservazioni e controdeduzioni⁹⁶. Sembra si configuri sempre più un concetto di interesse “diffuso” in luogo dell’interesse “collettivo”, in nuove forme di partecipazione, organizzata per categorie e non in funzione degli argomenti prodotti, finalizzata non a migliorare l’efficacia attuativa della previsione, ma l’efficienza della stessa, incrementando il consenso degli attori più influenti.

Nelle conferenze di pianificazione si rischia di ottenere un consenso apparente in quanto, in alcuni casi, poco rappresentativo; l’allargamento della partecipazione, pur garantendo il maggior numero di voci possibili da ascoltare, va regolato nel differenziare il potere di influenza nelle decisioni ultime: fermo restando che i principi della legge devono essere rispettati e non sono negoziabili, si può ad esempio ritenere che gli organi elettivi debbano sempre prevalere in rapporto alle scelte politiche presenti nei propri programmi mentre si può discutere di quanto non contrasti con tali programmi.

Una partecipazione realmente più larga richiede di lavorare intensamente sugli aspetti comunicativi, tenendo sempre viva l’attenzione sulla gestione delle trasformazioni territoriali, utilizzando tutti i mezzi oggi disponibili per far sì che le proposte dei singoli non restino ristrette alla massimizzazione del profitto degli investimenti immobiliari, comprendendo le priorità locali, con un approccio solidale, per un miglioramento complessivo del proprio territorio.

Nella professione si deve operare sapendo che quanto detto è molto difficile, ma la pianificazione riguarda regolazione imperativa dell’uso di risorse scarse in situazioni costitutivamente caratterizzate da conflitto di interessi (Moroni, 1999, p.20). L’eccessiva semplificazione rischia di cancellare tale ruolo sociale e di generare contenziosi, se scoordinata dal restante quadro normativo.

La derivazione automatica di regole dalla conoscenza è impossibile, ma un atteggiamento meno ottimistico, nei confronti dei possibili comportamenti relazionati alle trasformazioni territoriali, aiuterebbe a fissare le condizioni necessarie per garantire anche la dovuta flessibilità d’azione, evitando sia redistribuzioni che accentuino le iniquità sia variazioni continue dei condizionamenti stessi e, quindi, degli obiettivi d’interesse collettivo ad orizzonte lungo. L’approccio delle L.R. Toscana 1/2005 sembra rappresentare attualmente l’esempio più attento agli aspetti evidenziati, graduando in maniera cauta l’intensità prescrittiva dell’articolo a differenza del provvedimento principale del programma “Vesuvia”, la L.R. Campania 21/2003, contenente un vincolo assoluto e una deroga incondizionata.

Il caso vesuviano secondo l’attuale quadro normativo

Dopo aver evidenziato le relazioni tra il programma “Vesuvia” e la pianificazione sovraordinata vigente⁹⁷, nell’ottica delle problematiche sin qui emerse, è possibile rilevare i principali punti conflittuali tra la pianificazione ordinaria e l’attuazione del programma stesso, suggerendo le possibili vie, ove individuabili, per superare le difficoltà operative.

I nodi da sciogliere

Per quanto concerne il livello normativo nazionale, nell’attuale quadro non è ancora compreso il D.D.L. 153/2005 che, se dovesse essere approvato, renderà opportuna, per il caso vesuviano, un’intesa tra Stato e Regione ai sensi dell’art. 4 assegnante al governo centrale «gli

interventi speciali, allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, [...] promuovere la rilocalizzazione di insediamenti esposti ai rischi naturali e tecnologici e la riqualificazione ambientale dei territori danneggiati». Il programma “Vesuvia” potrebbe essere, inoltre, influenzato dall’introduzione della perequazione intercomunale per delineare le «modalità di compensazione e riequilibrio delle differenti opportunità riconosciute alle diverse realtà locali e degli oneri ambientali su queste gravanti» (D.D.L. 153/2005, art. 9), sulla cui linea, come si dirà, potrebbe muoversi il PSO della Provincia di Napoli.

Per quanto riguarda, invece, il governo del territorio regionale campano il riferimento normativo principale è, come si è detto, la L.R. 16/2004, che integra nei PUC i piani di settore riguardanti il territorio comunale, inclusi quelli riguardanti le aree naturali protette e «relativi alla prevenzione dei rischi derivanti da calamità naturali» (art. 23). Si evidenzia, quindi, un’ulteriore conferma della necessità di legittimare le scelte negoziate e i provvedimenti mitiganti il rischio naturale all’interno degli strumenti urbanistici comunali, non solo affinché si abbia un riferimento unico, ma anche per pianificare le trasformazioni territoriali compatibilmente tra loro, secondo le garanzie minime per la collettività previste dalla legge.

Mutamenti di destinazione d’uso in deroga agli strumenti urbanistici

Nella prima fase del programma⁹⁷, la L.R. 21/2003 obbliga i Comuni a redigere i propri piani adeguandoli al divieto di previsioni espansive residenziali, consentendo però, contemporaneamente e direttamente, la possibilità di andare in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, per quanto concerne il mutamento di destinazione d’uso degli immobili residenziali da adibire all’esercizio di attività produttive, commerciali, turistiche o di pubblica utilità.

Oltre alle continue variazioni dell’assetto urbano e territoriale che un provvedimento come quello citato può comportare e alle difficoltà di razionalizzare il “sistema città”, il problema più immediato è relativo a tutti quei mutamenti di destinazione d’uso che comportino variazione del carico urbanistico.

Relativamente alla questione degli standard la L.R. 16/2004 non cita il D.M. 1444/1968, ma parla, in modo dinamico, di «normativa nazionale vigente» (art. 31) che, anche in caso di approvazione del D.D.L. 153/2005, comunque confermerebbe il rispetto del decreto ministeriale nella redazione degli strumenti urbanistici.

È palese che, in fase di redazione del piano, andrà verificata la dotazione minima di standard, eventualmente reperendo le aree necessarie a sopperire alle carenze, sia per l’art.41 quinquies della L. 1150/1942 che per l’art. 31 della L.R. 16/2004. Anche il D.M. 1444/1968 si riferisce alla formazione di nuovi strumenti urbanistici, mediante cui, mutando la destinazione da residenziale a commerciale o direzionale, si crea una nuova configurazione d’uso che impone il rispetto di rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 5)⁹⁸.

La condizione attuale, però, non implica alcuna verifica e non fornisce alcuna garanzia in merito, essendo consentito di derogare alle prescrizioni dei piani vigenti. Si potrebbero, pertanto, determinare carenze di standard senza necessità formale di varianti ai PUC, in caso di piano già approvato, in quanto la L.R. 21/2003 non condiziona in alcun modo la deroga introdotta, limitata geograficamente ai diciotto comuni vesuviani, ma illimitata nel tempo.

Un eventuale caso di non disponibilità di aree tali da soddisfare gli standard prescritti per la nuova funzione potrebbe sollevare un principio di incostituzionalità della deroga (art. 117), in quanto gli standard non sono derogabili, come ci insegna la recente giurisprudenza; bisogna comunque considerare che la deroga non interessa direttamente la questione degli standard, ma la sfiora solo indirettamente, attraverso il mutamento delle destinazione d’uso

e, visto che l'incostituzionalità va riferita a norme e non a casi particolari, non è detto che l'articolo in questione debba giudicarsi incostituzionale⁹⁹.

La compensazione delle aree edificabili prima della L.R. 21/2003

Altra questione di difficile soluzione riguarda le «eventuali possibilità di attuazione di interventi compensativi, nelle aree e per gli interventi già destinati negli strumenti urbanistici vigenti a scopo residenziale» (L.R. 21/2003, art. 2, lettera b), in “zona rossa”. Tale compito è affidato al PSO, il che configura un obbligo valutativo da parte della Provincia, ma ciò non implica né una risposta necessariamente positiva da parte dei Comuni né il diritto di pretendere tale compensazione da parte dei proprietari (Soprano, 2005).

Com'è noto dalla giurisprudenza, si sarebbe potuto intervenire anche ritirando i permessi già concessi¹⁰⁰, con i dovuti risarcimenti ai proprietari, per incompatibilità con gli indirizzi regionali di pubblica utilità in quanto, come ricordato precedentemente, il PRG non rappresenta uno strumento immodificabile di pianificazione del territorio, sul quale i privati possano fondare sine die, le proprie aspettative, essendo suscettibile di revisione per sopravvenute, obiettive e motivate esigenze di pubblico interesse (Tar Lombardia, Sez. Brescia, 12-01-2001 n.2)¹⁰¹. Evidentemente, quindi, non si è voluto esasperare il vincolo posto per evitare probabili contenziosi.

Riflessioni conclusive

Da quanto esposto emerge la principale particolarità del programma “Vesuvia”: un provvedimento preventivo di mitigazione del rischio vulcanico, che agisce nell'ordinario, adoperando il mezzo della “deroga”, tipico delle procedure straordinarie ed emergenziali. Non si comprendono appieno le necessità di seguire un tale approccio, specie in una fase in cui si sarebbe potuta costruire una struttura di pianificazione flessibile e consensuale, ma sottoposta a verifica.

Si evince come un mutamento di destinazione d'uso in “zona rossa” potrebbe non rispettare il contestuale adeguamento delle aree per standard, riservando al futuro piano l'onere di recuperarle. Nella fase in cui i PUC saranno in piena attuazione, pur contenendo, eventualmente, norme condizionali, non risolverebbero la questione in quanto la legge consente di andare in deroga agli strumenti vigenti.

L'intento è ovviamente finalizzato a favorire la decompressione insediativa, che ha indotto a vedere positivamente qualsiasi variazione tendente ad favorire il trasferimento dei residenti, senza valutare attentamente gli effetti indotti nel quadro normativo.

Le problematiche emerse riguardano tutti quei processi che eludono le procedure ordinarie in livelli competenti al processo di piano, a differenza delle mere variazioni per precisazioni progettuali in fase attuativa, più circoscritte e facilmente controllabili¹⁰².

In sostanza non conviene mai derogare alle prescrizioni di piano nel loro complesso, in quanto ciò comporta conseguenze difficilmente controllabili e i cui eventuali esiti negativi genereranno nuove emergenze. Sembra, invece, opportuno valutare attentamente l'effettiva esigenza di flessibilità, compatibilmente con la coerenza urbana e territoriale, individuando le variazioni che non comportano sostanziali modifiche all'assetto tendenziale, in una fase di negoziazione attuativo-gestionale.

L'adoperato ricorso alla deroga, al contrario, non valuta neanche il consenso per l'incremento dell'efficacia attuativa, ma si propone di incentivare un comportamento ritenuto positivo, peraltro senza dialogare con i diretti interessati, con il rischio di poter risultare, al limite, fuori dai processi democratici e, per assenza di verifiche, anche non trasparente.

Le considerazioni formulate si riferiscono, ovviamente, a mutamenti di destinazione d'uso puntuali diversi dagli interventi promossi del PSO della Provincia di Napoli, tra i cui compiti viene indicata l'individuazione delle aree da rifunzionalizzare (L.R. 21/2003, art. 2, lettera a), senza configurare però una competenza esclusiva. Il soggetto attuatore del piano è la Società di Trasformazione Territoriale che, nel gestire i trasferimenti e i cambi di destinazione d'uso, dovrà essere soggetta al vaglio e al controllo dell'Assemblea dei Sindaci, istituzione che dovrebbe garantire coerenza nell'area vesuviana.

Dal quadro esposto emerge un regime normativo che, attualmente, è in una fase "transitoria", in attesa che siano adottati i PUC recepenti la L.R. 21/2003 e, quindi, anche il PSO; "a regime" il piano strategico dovrà dialogare con i diciotto comuni, aventi nuovi strumenti di pianificazione ordinaria da attuare.

Il problema del mutamento delle destinazioni d'uso in deroga ai piani, però, permane anche "a regime" se non si legiferano norme inderogabili che impediscano variazioni con incremento del carico urbanistico o, al più, consentendole solo in caso di verifiche di compatibilità da caratterizzare in relazione a dimensionamenti funzionali proporzionati al nuovo utilizzo. In assenza di ciò la stessa condizione di rischio potrebbe peggiorare; con tali presupposti, infatti, mentre da un lato si tenta di ridurre l'esposizione media, dall'altro, non solo si possono generare concentrazioni diffuse nell'arco della giornata o stagionali, ma quanto detto può avvenire proprio in aree ad elevata vulnerabilità urbana per assenza di spazi pubblici e per attrezzature inadeguate anche in tempi ordinari.

Si sarebbero potute prevedere misure cautelari, secondo un approccio più integrato nel contesto normativo, evitando semplificazioni a breve termine che, a lungo andare, rischiano di accentuare questioni già rilevanti, da affiancare fin da subito all'obiettivo di riduzione del numero dei residenti in "zona rossa".

Se in casi emergenziali può essere ammissibile ricorrere ad elusioni dei processi democratici e a semplificazioni dei controlli, così operando nell'ordinario si rischia di alimentare la domanda di interventi straordinari, legittimando condizioni singolarmente giustificate, ma inaccettabili guardando i processi, secondo un'ottica dinamica, in un orizzonte più ampio.

Qualsiasi deroga andrebbe evitata, in quanto non giustificata in tempi ordinari, per assenza di emergenza e rischio di contravvenire al principio di trasparenza, specie nel caso di processi costruiti ad hoc¹⁰³, potenzialmente iniqui dal punto di vista procedurale¹⁰⁴.

La variazione normativa proposta è ancor più necessaria nell'attuale fase, in cui tali trasformazioni possono avvenire senza aver definito la strategia a livello provinciale con il PSO, che, una volta riconosciuto dai comuni, si attuerà comunque compatibilmente con i PUC (o, in alternativa, si favoriranno modifiche dei piani secondo le procedure previste)¹⁰⁵.

Nel PSO per l'area vesuviana ci si propone di raccogliere istanze di interesse settoriale da inserire all'interno del meccanismo di pianificazione ordinaria, coinvolgendo anche i progettisti dei piani comunali¹⁰⁶ e, per quelli vigenti, se dovesse necessitare una variante, sono previsti "procedimenti unici" che potrebbero essere modalità acceleranti l'adeguamento, come gli Accordi di programma⁹⁹.

La strategia, pertanto, si muove parallelamente ai processi di pianificazione ordinaria, in maniera propositiva, cercando di orientarli verso i propri obiettivi. Il PSO, quindi, in quanto strumento a carattere strategico-negoziale utilizzerà quanto è possibile per garantire le scelte prese di comune accordo, ricorrendo agli strumenti per il raggiungimento di intese.

Tra gli obiettivi principali del PSO vi è, infatti, la promozione della massima partecipazione delle comunità e delle istituzioni locali, per garantire una capacità di copianificazione e inquadrare il processo all'interno di un sistema organico di strumenti pianificatori (Gasparrini, 2005).

Il piano strategico ha quindi bisogno di legittimarsi all'interno delle procedure ordinarie di redazione dei piani urbanistici comunali che, a loro volta, in caso di variante, dovranno risolvere eventuali scompensi generati, nel frattempo, della suddetta procedura derogatoria. Si comprende come la costruzione normativa della L.R. 21/2003 rischi di ritorcersi contro se stessa, quantomeno dal punto di vista dell'efficienza, se non dell'efficacia, nel raggiungimento dei propri obiettivi.

Dai precedenti ragionamenti emerge come, anche per l'area vesuviana, la caratterizzazione di previsioni di tipo strutturale e strategico ad orizzonte temporale lungo, sia a livello comunale che di area vasta, sia fondamentale per perseguire obiettivi da raggiungere con processi lenti e gradualmente, com'è anche nelle intenzioni basilari del programma "Vesuvia", e per poterli inquadrare in un'ottica più integrata. Il programma di mitigazione stesso, come la gestione delle trasformazioni ordinarie, è scomponibile in relazione alla tempistica attuativa delle singole decisioni, distinguendo le azioni strategiche, richiedenti tempi lunghi per una loro realizzazione, da quelle negoziabili, all'interno di determinate possibilità, la cui convenienza attuativa è fortemente legata alla rapidità dei processi. Nelle prime rientra l'assetto territoriale complessivo da definire, nel rispetto della L.R. 21/2003, considerando la mitigazione del rischio vulcanico, negli altri si favoriscono le trasformazioni funzionali locali, compatibilmente con gli obiettivi generali.

Da quanto esposto sarebbe, quindi, opportuno che i PUC in "zona rossa" prevedano norme dinamiche, stabilendo comunque la suddivisione del territorio in zone omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazione, ma prevedendo anche le opportune variazioni di carico urbanistico in relazione al mutamento di destinazioni d'uso in altre ammissibili, «garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonché lo sviluppo sostenibile del territorio comunale» (art. 23, comma 2, lettera e). Quanto appena detto deve comunque considerare che, per le variazioni suddette, è sempre possibile derogare alle previsioni di piano, ed invece, quantomeno in caso di norme condizionali flessibili, l'utilizzo della deroga andrebbe evitato sfuggendo così al rischio di incorrere nelle contraddizioni precedentemente esposte, che potrebbero comportare il ricorso a continue varianti per risolvere le incompatibilità via via emerse. Per quanto concerne il PSO, invece, la tendenza è quella di prediligere le trasformazioni compatibili alla strumentazione urbanistica, proprio per evitare varianti.

Mediante procedure automatiche non sono, infatti, concessi molti mutamenti dalla legge regionale, è solo possibile variare le previsioni di dettaglio del PUC, senza ricorrere a deroghe, mediante approvazione di piano urbanistico attuativo (PUA) nel caso di diversa dislocazione, nel proprio perimetro, degli insediamenti, dei servizi, delle infrastrutture e del verde pubblico senza aumento delle quantità e dei pesi insediativi. Forse nella L.R. 16/2004, essendo successiva, si sarebbe potuto inserire il tipo di trasformazione cui si riferisce la L.R. 21/2003, precisando l'inderogabilità degli interventi strutturanti il territorio e il rispetto degli standard secondo criteri minimi, relativamente alle variazioni dei carichi urbanistici; in realtà la leggerezza è stata commessa, come evidenziato, nella L. 21/2003, la cui impostazione è probabilmente troppo ottimistica nel pensare che la decompressione funzionerà e che vi saranno maggiori aree disponibili da destinare a servizi per la collettività.

Il coordinamento di tali trasformazioni, come ricordato, è affidato al PSO, uno strumento strategico che, affinché diventi norma, richiede il consenso degli enti locali, non solo interni all'area vesuviana, ma, nel complesso della strategia, anche esterni ad essa, per interventi residenziali aggiuntivi nella regione.

Tra gli obblighi del PSO vi è, inoltre, l'individuazione di interventi compensativi nelle aree che i piani urbanistici comunali destinano a uso residenziale, inibito dalla L.R. 21/2003. La compensazione dovrebbe essere una variazione di destinazione economicamente altrettanto valida o, in un'ottica d'area vasta, ma di attuazione molto complicata, si potrebbero

compensare le quote di diritti edificatori in un altro comprensorio, in linea col D.D.L. 153/2005 che però si riferisce a meccanismi perequativi che, in genere, si attivano per interessi interni ai comuni, non ai singoli proprietari.

Dall'Intesa tra Provincia di Napoli e Regione Campania del 18 marzo 2003 emergerebbe, quindi, soltanto un obbligo di individuazione di compensazioni da parte della Provincia, senza che si configuri un diritto per i proprietari, comunque legato all'eventuale inserimento nella pianificazione ordinaria comunale.

Nel voler recepire tale indirizzo i PUC avrebbero, pertanto, il difficile compito di prevedere, quale unica compensazione praticabile, destinazioni d'uso paragonabili, in valore, a quella residenziale, anche mediante meccanismi di tipo perequativo che tra l'altro, secondo la L.R. 16/2004, devono basarsi sullo stato di fatto e di diritto e si attuano per comparti, non essendo consentita la trasferibilità dei diritti edificatori da un comparto all'altro (art. 33).

Si comprende come tale procedura possa essere influenzata dall'eventuale approvazione del DDL 153/2005, per quel che concerne la perequazione intercomunale, solo se si dovesse riconoscere, nel vincolo di inedificabilità per rischio naturale elevato, un "onere ambientale"¹⁰⁷ gravante sulla realtà locale, che meriterebbe, quindi, ulteriori valorizzazioni di tipo perequativo in relazione ai comuni limitrofi esterni alla "zona rossa" o a quelli con cui si istaureranno intese.

Per quanto concerne le questioni risolvibili senza modifiche alle leggi vigenti, la necessaria flessibilità degli strumenti urbanistici vesuviani è, in parte, praticabile secondo l'impostazione aperta della L.R. 16/2004, in cui gli «atti di programmazione degli interventi», in conformità al PUC, possono prevedere destinazioni d'uso, indici edilizi, forme e modalità degli interventi di trasformazione nonché interventi di «reintegrazione territoriale e paesaggistica» (art. 25). Tali atti, inoltre, stabiliscono gli interventi da attuare tramite STU, in linea con la figura decisa quale soggetto attuatore del PSO.

Per quanto concerne il vincolo di conformità al PUC, come accennato precedentemente, il suo peso dipenderà dal grado di cogenza delle previsioni dello strumento urbanistico comunale che, in assenza di definizione dei contenuti minimi richiesti, coerentemente con le previsioni dei piani sovraordinati, deve contenere disposizioni non necessariamente a contenuto conformativo della proprietà e riguardanti indirizzi, indicazioni, classificazioni relative alla trasformabilità e garanzie¹⁰⁸. Questi ultimi due punti costituiscono gli elementi di maggiore rigidità che imporrebbero il ricorso a varianti in caso di incompatibilità, sia per eventuali proposte trasformative, comunque non residenziali, in aree diversamente classificate dal PUC sia per l'assenza di analisi adeguate alla realizzazione del tipo di intervento proposto, se non previsto nel PUC, specie per quanto concerne le indagini geologiche e geomorfologiche.

Chiarendo, quindi, all'interno del PUC le disposizioni strutturanti il territorio comunale, si potrebbe operare in ambiti di flessibilità, indicando la compatibilità di usi alternativi a quelli direttamente presenti o previsti, concordando le specificazioni programmatiche con la strategia del PSO, ma garantendo la permanenza delle aree non trasformabili e del perseguimento degli obiettivi comunali di piano, tra cui si potrebbe comprendere il soddisfacimento di standard minimi di qualità.

Per come è impostato il PSO non sembra si vogliano imporre trasformazioni ai comuni, ma convincerli della loro validità; ciò non toglie che le stesse possano essere meglio caratterizzate dalle indicazioni fornite dai PUC. Entrambi gli strumenti, quindi, per avere un ruolo effettivo nel governo del territorio, non possono esimersi dal processo di copianificazione avviato, limitatamente ai modi ed ai tempi legati al rispetto del quadro normativo descritto, fermo restando che, tra i due, quello cogente è il PUC, compatibilmente con il PTC, il PTR e con le leggi regionali.

La possibilità, comunque offerta, dalla L.R. 16/2004, di predisporre piani simili al PRG andrebbe evitata in “zona rossa”, sia per consentire la negoziabilità degli interventi non strutturanti il territorio, sia per evitare varianti complessive che rallenterebbero le procedure.

Bibliografia

- Ames S.C., *Community visioning. Pianificare il futuro nelle comunità locali dell'Oregon*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di).
- Ascher F., 1996, *Dalla pianificazione urbana al management strategico: il caso francese*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di).
- Avarello P., 1999, *Attori e strumenti della pianificazione metropolitana*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di).
- Avarello P., 2003, *Il territorio tra riforma e devolution*, in Archivi di studi urbani e regionali, II quadrimestre, FrancoAngeli – Milano.
- Balducci A., 1991, *Disegnare il futuro*, Il Mulino – Bologna.
- Balducci A., 2000, *Le nuove politiche della governance urbana. Strategie e coalizioni*, Territorio n. 13.
- Barbieri C.A., 1997, *Innovare le procedure della pianificazione. Per quali ragioni ed obiettivi?*, in Nigro G. (a cura di).
- Benntivenga V., 2000, *La valutazione dei PUC in sede nazionale e regionale: il caso dei PRUSST*, in Gerundo R. (a cura di).
- Bianchi G., 1997, *Modi, tecniche e linguaggi nelle nuove forme della pianificazione locale*, in Nigro G. (a cura di).
- Bobbio L. (a cura di), 1994, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Ronberg & Sellier, Torino.
- Bobbio L., 1996, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, FrancoAngeli – Milano.
- Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di), 1999, *Perché proprio qui?. Grandi opere e opposizioni locali*, FrancoAngeli – Milano.
- Bobbio N., 1997, *Norma*, in Enciclopedia, vol. 9, Einaudi – Torino.
- Bolocan Goldstein M., 1997, *Urbanistica come regolazione sociale*, Masson – Milano.
- Bordi C., 2000, *Risorse comunitarie e programmi europei di riqualificazione urbana*, in Gerundo R. (a cura di).
- Bryson J.M., 1996, *Attore pubblico e pianificazione strategica*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di).
- Caldaretti S. (a cura di), 2002, *Politiche insediative e mitigazione del rischio sismico. Un'esperienza su Rosario e Melicucco*, Rubbettino – Soveria Mannelli.
- Calvaresi, 1996, *Concezioni e pratiche della pianificazione strategica: riguardare all'urbanistica a partire degli attori sociali*, Università di Pescara, tesi di dottorato di ricerca in Urbanistica, VIII ciclo.
- Calvaresi C., 1997, *Provenienze e possibilità della pianificazione strategica*, Archivio di studi urbani e regionali n. 59, FrancoAngeli – Milano.
- Camagni R., 1995, *Gli aspetti economici*, relazione al convegno nazionale INU "Regime degli immobili e fiscalità per la nuova legge urbanistica", Torino.
- Camagni R., 1996, *Tre metafore*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di).
- Camagni R., 1999, *Agire metropolitano: verso forme e strumenti di governo a geometria variabile*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di).
- Camagni R., Lombardo S. (a cura di), 1999, *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea – Firenze.
- Ceretto Castigliano S.C., Staricco L., 2002, *La pianificazione strategica*, in Ceretto Castigliano S.C., Ciaffi D., Peano A., Spaziant A., Staricco L.
- Ceretto Castigliano S.C., Ciaffi D., Peano A., Spaziant A., Staricco L., 2002, *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, FrancoAngeli – Milano.
- Chicco P., Corsico F., Garelli M., Tutino A., 1986, *Il rapporto tra piano e gestione*, in Tutino A. (a cura di).
- Contardi L., 2000, *L'elaborazione tecnico-urbanistica dei programmi complessi*, in Gerundo R. (a cura di).
- Corte Costituzionale, 1992, *Sentenza 7-19 ottobre n.393*, Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana.
- Costa P., 1999, *Prefazione*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di).
- Crozier M., 1992, *Le jeu de l'Etat face aux autres acteurs*, in Lenoir R. (a cura di).
- Curti F., 1996, *Portafogli di progetti e governo degli interventi strategici*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di).
- Curti F., Gibelli M.C. (a cura di), 1996, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea – Firenze.
- Falco L., Saccomani S., 1986, *Il progetto preliminare del PRG di Torino*, in Tutino (a cura di).

- Faludi A., 1991, *Dutch Strategic Planning: Progress report on a Research Program*, Convegno AESOP – Oxford.
- Faludi, van der Valk, 1994, *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers – Dordrecht.
- Femiani N., 2003, *Vesuvio: ville in zona rossa con l'ok della Regione. Mentre offre il bonus a chi se ne va, Palazzo Santa Lucia dà il via a 15 strutture a schiera: tutto in regola*, “Corriere del Mezzogiorno” – venerdì 14 ottobre.
- Gabrielli B., 1986, *I modelli di piano*, in Tutino A. (a cura di).
- Gabrielli B., Mazzoleni C., Tutino A., 1986, *Bergamo 1969-1982*, in Tutino A. (a cura di).
- Galderisi A., *Città e terremoti. Metodi e tecniche per la mitigazione del rischio sismico*, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio. Università degli Studi di Napoli Federico II. Gangemi – Roma.
- Gambino, 1997, *Le prospettive di riforma urbanistica dopo la svolta ambientalista*, in Nigro G. (a cura di).
- Garano S., 1997, *Nuovi codici e nuovi approcci*, in Nigro G. (a cura di).
- Garano S., 1999, *Pensare metropolitano: l'approccio interscalare nella pianificazione della città metropolitana*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di).
- Gasparri C., 2000, *I puc nel rapporto con la pianificazione urbanistica comunale di area vasta*, in Gerundo R. (a cura di).
- Gerundo R. (a cura di), 2000, *I programmi urbani complessi. Tecniche di analisi progettazione e valutazione*, Graffiti – Napoli.
- Gerundo R., 2000, *Introduzione. Limiti e prospettive dei Programmi Urbani Complessi*, in Gerundo R. (a cura di).
- Gibelli M.C., 1996, *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello «reticolare» e «visionario»*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di).
- Gibelli M.C., 1999, *Dal modello gerarchico alla governance: nuovi approcci alla pianificazione e gestione delle aree metropolitane*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di).
- Indovina F. Savino M. (a cura di), 2003, *Una riforma urbanistica?*, Archivi di studi urbani e regionali, II quadrimestre, FrancoAngeli – Milano.
- Las Casas G.B., 1999, *Pensiero metropolitano e insediamento disperso*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di).
- Lenoir R. (a cura di), 1992, *Où va l'Etat? La souveraineté économique et politique en question*, Le Monde – Paris.
- Lindblom C., 1959, *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review n. 19.
- Lindblom C., 1979, *Usable Knowledge*, New Haven, Yale University Press.
- Mangoni F., 2000, *Programmi urbani complessi e sviluppo locale*, in Gerundo R. (a cura di).
- Mazza L., 1994, *Difficoltà della pianificazione strategica*, Seminario del Dipartimento Scienze del Territorio, Politecnico di Milano.
- Mazza L., 1995, *Piani ordinativi e piani strategici*, Critica della Razionalità Urbanistica (CRU), n. 3.
- Mazza L., 1996, *Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo*, Urbanistica n. 104, n. 106, n. 107, INU.
- Mazza, L., 1997, *Trasformazioni del piano*, FrancoAngeli – Milano.
- Mazza L., 2000, *Strategie e strategie spaziali*, Territorio n.13.
- Mazza L. (a cura di), 2002, *Esercizi di piano. L'area Cogne ad Aosta*, FrancoAngeli – Milano.
- Mazza L., 2002, *Postfazione*, in Mazza L. (a cura di).
- Mazza L., 2004, *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli – Milano.
- Ministero dei Lavori Pubblici – DICOTER, Istituto Nazionale di Urbanistica, 2000, *Programma Urban-Italia. Europa, nuove politiche urbane*, INU – Roma.
- Moccia F.D., 2003, *Progetti integrati territoriali in Campania. Aspettative e preoccupazioni in corso d'opera*, in Moccia F.D., Sepe M. (a cura di).
- Moccia F.D., Sepe M. (a cura di), 2003, *I progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*, INU Campania, Graffiti – Napoli.
- Moroni S., 1997, *Etica e territorio. Prospettive di filosofia politica per la pianificazione territoriale*, FrancoAngeli/DST.
- Moroni S., 1999, *Urbanistica e regolazione. La dimensione normativa della pianificazione territoriale*, FrancoAngeli – Milano.
- Mutti A., 1998, *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino – Bologna.
- Nigro G. (a cura di), 1997, *Urbanistica innovazione possibile*, Gangemi – Roma.

- Ombuen S., 2000, *Programmi complessi, quadri legislativi regionali, modalità di formazione*, in Gerundo R. (a cura di).
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., 2000, *I programmi complessi : innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il sole 24 Ore – Milano.
- Palermo P.C., 2000, *Un'occasione per riflettere sulle politiche urbane*, in Ministero dei Lavori Pubblici – DICOTER, Istituto Nazionale di Urbanistica.
- Palermo P.C., 2004, *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, FrancoAngeli/DIAP – Milano.
- Palermo P.C., 2005, *Seminario di presentazione del libro "Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica"*, Dipartimento di urbanistica, Università di Napoli Federico II, 22 aprile.
- Pasqui G., 2000, *Politiche urbane, sviluppo locale e produzione di «immagini strategiche» del cambiamento territoriale*, Territorio n. 13, FrancoAngeli – Milano.
- Pasqui G., 2001, *Il territorio delle politiche*, Angeli – Milano.
- Piroddi E., 1996, *Area vasta e pianificazione comunale nell'approccio strategico*, Urbanistica n. 106.
- Properzi, 2001, *Introduzione al "Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000"*, INU per il Ministero dei Lavori pubblici – Direzione del coordinamento territoriale (Dicoter).
- Ramacci F., 2001, *La nuova espropriazione per pubblica utilità. Commento organico al Testo Unico D.P.R. 8 giugno 2001, n.327*, Esselibri – Napoli.
- Rusconi G.E., 1984, *Scambio, minaccia, decisione*, il Mulino – Bologna.
- Salone C., 1999, *Pratiche negoziali e logiche istituzionali dell'azione collettiva in ambito metropolitano*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di).
- Salzano E., 2003, *Fondamenti di urbanistica*, Laterza – Roma-Bari.
- Salzano E., 2003b, *Due le proposte di legge, una la matrice culturale*, in Indovina F., Savino M. (a cura di).
- Salzano E., 2005, *L'urbanista in un mondo di lupi*, intervento in occasione del Convegno INPUT 2005, 15 settembre.
- Sarlo A., 2004, *Mitigazione del rischio sismico in aree urbane. Un'esperienza su Reggio Calabria*, Iiriti – Reggio Calabria.
- Staricco L., 2002, *I caratteri della pianificazione nell'epoca della complessità*, in Ceretto Castigliano S.C., Ciaffi D., Peano A., Spaziant A., Staricco L.
- Talia M., 1997, *Il pensiero strategico e il campo operativo dell'urbanistica*, in Nigro G. (a cura di).
- Tutino A. (a cura di), 1986, *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro – Roma.
- Urbani P., 2004, *L'attuale contesto normativo. Gli obiettivi della riforma urbanistica nel disegno di legge*, negli atti del convegno "La riforma urbanistica. Evoluzione di strategie e strumenti per il governo e la pianificazione del territorio", 31 marzo, Somedia – Milano.
- Versino D., 2000, *Nascita ed evoluzione dei PUC*, in Gerundo R. (a cura di).
- Visalli A., 1998, *Proposta di principi per una «base di dialogo» come interazione regolata tra strumenti obbliganti ed indirizzanti*, Università "La Sapienza" di Roma - DPTU, tesi di dottorato IX ciclo.

Siti internet e altre fonti

- Beltrame G., 2004, *La nuova legislazione urbanistica in Lombardia: Deregulation della deregulation*, <http://eddyburg.it/article/articleview/1765/1/53/>, Eddyburg.
- Bonfantini B., Di Giovanni A., Gabellini P., 2003, *Abitabilità in una prospettiva struttural-strategica. Un programma di ricerca per Milano*, file PDF.
- Carta M., 2002, *La programmazione complessa. Evoluzione degli strumenti della programmazione complessa dalla politica della casa alla riqualificazione urbana e territoriale*, Corso di Pianificazione Territoriale, prof. arch Maurizio Carta, diapositive su file PDF a cura dei collaboratori Bucchieri C., Gagliano D., Ronsivalle D., Facoltà di Architettura di Palermo.
- Colonna D., 2002, *Testo Unico sugli espropri: riordino delle disposizioni legislative e regolamenti in materia di espropriazione per pubblica utilità*, Edilportale, <http://www.edilportale.com/dossier/dos270601-1.asp>.
- Gasparrini C., 2005, *Domande rivolte al prof. Carlo Gasparrini, Responsabile Scientifico del PSO*, 9 giugno, Dipartimento di Urbanistica, Facoltà di Architettura, Università di Napoli Federico II, lezione del corso di dottorato.
- Moccia F.D., 2005, *Intervista al prof. Francesco Domenico Moccia, Assessore all'Urbanistica della Provincia di Napoli*, Provincia di Napoli, 7 marzo.

Soprano E., 2005, *Intervista all'avv. XXX Soprano, esponente del gruppo di redazione della L.R. 16/2004*, 20 giugno, Studio dell'avv. Soprano.

Rabaiotti G., 2003, *La ripresa della questione abitativa. Il senso di una domanda*, file PDF.

Scano L., 2000, *Relazione generale. "Il governo pubblico del territorio e la qualità sociale, Valutazioni generali e proposte dell'associazione Polis"*, relazione generale di Luigi Scano al convegno "Crisi della pianificazione o crisi dei pubblici poteri?". Eboli 14 ottobre 2000, <http://www.associazionepolis.it/arch/relazionescano.htm>, Associazione Polis.

Leggi e atti amministrativi

Contratti d'area, delibera CIPE 21/03/1997.

Contratti di quartiere, bando 30/01/1998.

Contratti di quartiere, delibera CER LL.PP. 5/6/1997.

D.D.L. 153/2005 (Lupi), *Principi in materia di governo del territorio*, 30 giugno, Atti parlamentari, Senato della Repubblica, N. 3519.

Delibera CIPE 29/12/1986 GU 43 21/02/1987.

Delib.ne Assemblea Costituente, 1947, *Costituzione della Repubblica italiana*, 22 dicembre, Gazzetta Ufficiale 298/1947, aggiornata all'ultima legge costituzionale 140/2003.

D.lvo LL.PP. n.267 del 18/08/2000.

D.M. LL.PP. 1994, 1 dicembre, GU 12-12-1994, n.289.

D.M. LL.PP. 1997, 22 ottobre, GU 30-01-1998, n.24.

D.M. LL.PP. 1169/1998, 8 ottobre, GU 27-11-1998, n.278.

D.P.R. 327/2001, *Testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità*.

D.P.R. 380/2001, *Nuovo testo unico sull'edilizia*.

D.P.R. 616/1977.

L. 142/1990.

L. 241/1990.

L. 203/1991, 12 luglio, G.U. 12-07-1991, n.162.

L. 179/1992, 17 febbraio, G.U. 29-02-1992, n.50.

L. 488/1992, 19 dicembre, G.U. 21-12-1992, n.299.

L. 493/1993, 4 dicembre, G.U. 04-12-1993, n.285.

L. 341/1995, 8 agosto, G.U. 18-08-95, n.192.

PIC Urban (Regolamenti UE 1260/1999, 1685/2000, 438/2001, 448/2001).

Regione Calabria, 2003, *Progetti Integrati Territoriali (PIT). Linee guida*, Assessorato Bilancio e Finanze – Programmazione. POR Calabria 2000-2006.

¹ Il termine “concertazione” è stato preferito a “negoziazione”, in quanto meno aperto alle scelte fondanti del programma, si mira infatti a raggiungere il consenso su obiettivi definiti a livello istituzionale, decidendo di comune accordo le azioni per raggiungerli, ma non negoziando in merito ad una loro variazione.

² La pianificazione strategica probabilmente non si riconosce nell’ambito della *planning theory* per radici teoriche e concezioni in uso disomogenee, è un dispositivo euristico, nelle pratiche si individuano, però, caratteri omogenei su cui si può riflettere (Calvaresi, 1996, p.264).

³ «La prima preoccupazione degli Enti Locali è diventata quella della rigenerazione dei capitali: la rigidità dei bilanci pubblici chiede che le riserve destinate all’edilizia popolare siano in grado di auto-alimentarsi, che il capitale investito oggi rientri domani» (Rabaiotti, p.8).

⁴ Tratto da Gibelli, 1996, p.18.

⁵ Contrario alla visione “generazionale”, qui adottata per una comoda modalità espositiva di tipo cronologico, è Claudio Calvaresi, il quale considera la pianificazione strategica emergente da teorie e pratiche orientate agli attori, da leggere «nel quadro di quei programmi di ricerca che sottolineano la natura interattiva e argomentativa delle pratiche di pianificazione, la dimensione insieme strategica e comunicativa dell’azione urbanistica» (Calvaresi, 1997, p.60).

⁶ Tratto da Gibelli, 1996, p.31.

⁷ Tratto da Gibelli, 1996, p.32.

⁸ Tratto da Ceretto Castigliano, Staricco, 2002, p.48.

⁹ Tratto da Gibelli, 1996, p.29.

¹⁰ Tratto da Gibelli, 1996, p.56.

¹¹ L’applicazione in pianificazione dell’apprendimento reciproco deriva da un tipo di approccio incrementale che, formulato da Friend e Jessop negli anni ‘60 presso l’Institute for Operational Research (IOR) di Londra, opera in condizioni di incertezza e si basa sul “modello del dialogo continuo”, tra il contesto esterno ed il sistema di governo, per adattamenti successivi, secondo una strategia di scelta selettiva fra opzioni interrelate (Calvaresi, 1996, p.63).

¹² Tratto da Ascher, 1996, p.256.

¹³ Tratto da Mazza, 2004, pp.139-145.

¹⁴ Capitale sociale è «una struttura di relazioni tra persone, relativamente durevole nel tempo, atta a favorire la cooperazione e perciò a produrre, come altre forme di capitale, valori materiali e simbolici in un quadro di relazioni che consta di reti fiduciarie formali e informali che stimolano la reciprocità e la cooperazione (Mutti, 1998, tratto da Gerundo, 2000, p.14).

¹⁵ La funzione di attuazione è specifica dei sistemi di produzione, non può essere assorbita nella pianificazione strategica, a meno che non si simulino tutti i sistemi possibili (Mazza, 1996, tratto da Mazza, 2004, p.63), oppure non si pianifichi “per progetti” a valle dell’inizio dei lavori, ma sarebbe una mera legittimazione a posteriori.

¹⁶ Tratto da Mazza, 2004, p.7.

¹⁷ Tratto da Mazza, 2004, p.9.

¹⁸ Tratto da Ceretto Castigliano, Ciaffi, Peano, Spaziante, Staricco, 2002, p.13

¹⁹ Si ricorda che «i soggetti erogatori di pubblici servizi sono da considerare soggetti pubblici, esclusivamente nel caso in cui gli obiettivi della trasformazione urbana coinvolgano direttamente le finalità statuarie di detti enti» (C.M. LL. PP., 2000).

²⁰ La delibera CIPE del 21-03-1997 deriva dalla Finanziaria del 1995, con cui il Governo italiano vuole razionalizzare i programmi degli investimenti pubblici per agevolare i processi decisionali e garantire condizioni di maggiore efficacia ed efficienza degli interventi proposti.

²¹ L’intesa Stato-Regione, in cui comunque le Regioni devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi, si estenderà, in seguito, ad un utilizzo tra enti pubblici a diverse scale per concordare linee d’azione in merito a questioni specifiche, come nel caso del Piano Strategico Operativo per l’area vesuviana. Va comunque ricordato che l’intesa solo «dopo poco più di tre lustri, è sostituita da quella dell’articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n.383, secondo la quale, nei medesimi casi, si deve invece convocare una “conferenza di servizi” alla quale devono partecipare le regioni e tutti i comuni territorialmente interessati (è misteriosa la mancata citazione delle province, alle quali una legge nazionale di principi di quattro anni prima, la legge 8 giugno 1990, n.142, aveva riconosciuto rilevanti competenze pianificatorie) e che, ove si concluda all’unanimità, produce l’effetto di variare, conformemente ai progetti delle opere, la pianificazione territoriale e urbanistica: l’omaggio reso all’orgoglio municipalistico dei comuni non rende certamente la disposizione più coerente con la logica della pianificazione» (Scano, 2000).

²² La L.R. 16/2004 della Campania estende tale facoltà anche a soggetti privati.

²³ Ai fini dell’attuazione della politica di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale, ex L. 488/1992, con la L. 341/1995 si elencano le modalità di programmazione negoziata, come regolamentazione concordata tra

soggetti pubblici e tra pubblico e privato, in Accordi di programma, contratti di programma, intese di programma e, infine, patti territoriali, i cui contenuti e approvazione sono affidati al CIPE.

²⁴ Un contratto di programma è siglato tra lo Stato e la FIAT per la realizzazione dello stabilimento di Melfi.

²⁵ L'articolo 18 della L. 203/1991, relativo all'avvio di un «programma straordinario di edilizia residenziale», stabilisce che gli interventi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio mediante l'acquisizione di edifici da recuperare o nuova costruzione, realizzando le necessarie opere di urbanizzazione, possono far parte di programmi integrati (L. 203/1991, art.18, comma 3).

²⁶ Nella L. 457/1978, in relazione a politiche abitative, si parla infatti di «convenzioni speciali» per «interventi di rilevante entità» (Gasparrini, 2000, p.94).

²⁷ Il profitto dei privati connesso a PRiU è sicuramente elevato vista la percentuale di finanziamento rispetto all'importo complessivo: circa 81,4% di 9.140 miliardi di lire pari a più di 4.700.000 € (Versino, 2000, pp.85-86).

²⁸ In quanto istituzionalizzato il PRUSST è anche stato definito come un strumento di copianificazione, soprattutto sovracomunale, strategica, programmatica dei possibili futuri piani strutturali (Gasparrini, 2000, p.100), probabilmente intesi nel senso dei piani strategici appartenenti alla «prima famiglia».

²⁹ Con i PRUSST si favoriscono forme di progettualità, fondate anche sugli studi di fattibilità, volte a fornire alle amministrazioni un «Parco progetti sostenibili» (Carta, 2002).

³⁰ La Commissione dell'UE individua, tra i principali mezzi per attenuare gli squilibri regionali all'interno dell'Europa, la rete infrastrutturale schematizzata dagli «eurocorridoi» (Moccia, 2003, pp. 36-37).

³¹ Le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 hanno un PIL pro capite inferiore al 75% della media del PIL comunitario: in Italia, per i fondi 2000-2006, sono la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Sardegna, la Sicilia.

³² Successivamente Urban II (2000-2006) interesserà «una cinquantina di zone urbane, aventi ciascuna di norma almeno 20.000 abitanti; tale soglia può essere portata a 10.000 abitanti in casi debitamente giustificati» (Comunicazione UE 2000/C 141/04).

³³ È il caso della città di Cosenza, il cui PRG vigente è del 1995, che ha visto l'inclusione del PIC Urban già nel programma del Sindaco del 1994, sebbene il piano prodotto fosse comunque sovradimensionato rispetto alle tendenze demografiche.

³⁴ A titolo esemplificativo si ricorda che il piano urbanistico comunale delle L.R. Campania 16/2004 «promuove l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso il ricorso a concorsi di progettazione» (art. 23);

³⁵ QCS, Programmi Operativi (PO) e DOCUP sono i documenti che stabiliscono le strategie valutate ex post al 31 dicembre 2005 per preparare la fase successiva della programmazione.

³⁶ È il caso del nord-est della Provincia di Napoli e dell'Agro naverino sarnese.

³⁷ Tratto da Moccia, 2003, p. 31.

³⁸ Sono 57 i PPU finanziati dall'UE tra il 1989 e il 1999 (Mangoni, 2000, p.42); si tratta di progetti pilota a carattere sperimentale e dimostrativo (Bordi, 2000, p.66).

³⁹ Il miglioramento del sistema città e dell'efficienze urbane sembra richiamare il concetto prestazionale precedentemente citato da Camagni.

⁴⁰ «Per i programmi di sviluppo europei rimane indispensabile uno scambio continuo con la Commissione. I Ministeri non rinunciano ad un loro ruolo di raccordo ed indirizzo anche se, di principio, la responsabilità delle scelte dovrebbe essere essenzialmente regionale» (Moccia, 2003, p.41).

⁴¹ L'opportunità di costituire società miste in tema di gestione delle trasformazioni, a prevalente capitale pubblico, era già presente nell'art. 22 della L. 142/1990.

⁴² Il programma straordinario di edilizia residenziale ex L. 203/1991 consente concessioni in locazione o in godimento ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato quando è strettamente necessario alla lotta alla criminalità organizzata, con priorità per coloro che vengano trasferiti per esigenze di servizio.

⁴³ Ci si riferisce ai provvedimenti urgenti di mitigazione del rischio del D.L. 180/1998 che hanno prodotto perimetrazioni entrate a far parte della pianificazione ordinaria come semplici aree inedificabili, confondendo la necessità di azione immediata, per la rimozione del valore esposto e la riduzione della vulnerabilità, con una opportunità di lasciare il problema invariato.

⁴⁴ Le varianti parziali hanno potuto modificare nei piani ogni singolo contenuto normativo a causa della non gerarchizzazione delle decisioni prese; nel PRG ogni destinazione d'uso o norma tecnica è omologa all'altra.

⁴⁵ Tratto da Palermo, 2004, p.175.

⁴⁶ «L'urbanistica non può non essere regolativa» (Salzano, 2005).

⁴⁷ Giuseppe Campos Venuti si dimetterà nel 2003 dalla consulenza per il Nuovo Piano Regolatore di Roma, in quanto lo strumento è adottato dal Consiglio comunale privo della previsione espansiva di 1 milione di stanze, cuore del processo perequativo.

⁴⁸ Tratto da Camagni, 1996, p.85.

⁴⁹ Tratto da (Palermo, 2004, p.186).

- ⁵⁰ Con l'espressione "voto con i piedi" s'intende lasciare la città perché insoddisfatti del modo in cui è governata.
- ⁵¹ Tratto da Gambino, 1997, p.192.
- ⁵² Tratto da Palermo, 2004, p.191.
- ⁵³ Tratto da Mazza, 2004, p.145.
- ⁵⁴ L'alternativa per un'internalizzazione dell'attuazione è la pianificazione per progetti che, se a valle dell'inizio dei lavori è solo legittimazione a posteriori.
- ⁵⁵ Tratto da Mazza, 2004, p.63.
- ⁵⁶ La valutazione della sostenibilità ambientale dei piani del tipo della VAS prende origine dalla Direttiva comunitaria 2001/42/CE del 27 giugno 2001 (Beltrame, 2004).
- ⁵⁷ Tratto da Mazza, 2004, pp.113-115.
- ⁵⁸ Intese come capacità di valutazione dei rischi degli investimenti previsti.
- ⁵⁹ Pier Carlo Palermo è invece contrario a questo punto di vista e considera necessario il prevalere dell'elemento trasformativo.
- ⁶⁰ Tratto da Mazza, 2004, p.117.
- ⁶¹ Tratto da Mazza, 2004, pp. 19-20.
- ⁶² Tratto da Mazza, 2004, pp. 57-59.
- ⁶³ L'accessione invertita consiste nell'acquisizione della proprietà di un suolo da parte dell'amministrazione pubblica, per realizzare strutture d'interesse collettivo, senza regolare procedimento di espropriazione o con atto espropriativo dichiarato illegittimo successivamente all'occupazione pubblica.
- ⁶⁴ Il Testo Unico sugli espropri, che ma impone al pubblico un apposito atto di acquisizione che preveda il risarcimento dei danni per il proprietario, è in vigore dal 30 giugno 2003.
- ⁶⁵ Il PPA è stato svuotato di credibilità ed utilità dalle leggi promosse dal Ministero dei Lavori Pubblici Nicolazzi (L. 94/1982 e L. 47/1985 sul condono edilizio) oltre che da una prassi applicativa prevalentemente burocratica (Barbieri, 1997, p.117).
- ⁶⁶ L'accezione di "sviluppo sostenibile" cui ci si riferisce è conforme alla definizione data da Gro Harlem Brundtland, nel rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo: «uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri».
- ⁶⁷ La tesi originaria dell'associazione Polis consisteva nel distinguere le due componenti della pianificazione senza ipotizzare due (o più) diverse "figure pianificatorie". E, soprattutto, non configurava affatto la componente denominata "strutturale" secondo i connotati di quelli che, in altri contesti, normalmente si denominano "piani direttori", la cui precipua caratteristica è di non avere alcuna efficacia immediatamente precettiva (Scano, 2000).
- ⁶⁸ Tratto da Mazza, 2004, p.111.
- ⁶⁹ Tratto da Mazza, 2004, pp. 57-59.
- ⁷⁰ Il riferimento è alla normativa nazionale ma la L.R. 5/1995 della Toscana rinomina l'Accordo di programma in "Accordo di pianificazione" in quanto relativo al coordinamento ed alla contestuale variazione di atti di programmazione o pianificazione territoriale (art. 36).
- ⁷¹ L'approccio del riferimento unico sarà ripreso da altre leggi regionali tra cui quella dell'Emilia Romagna (art. 19).
- ⁷² Anche i programmi complessi di riqualificazione insediativa, comprendenti i programmi integrati (L. 179/1992), i PRU (L. 493/1993) e ogni altro programma di riqualificazione insediativa, contengono la valutazione degli effetti sui sistemi insediativo, ambientale, paesaggistico, della mobilità, sociale ed economico che la realizzazione degli interventi proposti comportano (art. 74).
- ⁷³ Nella L.R. 217/2000 dell'Emilia Romagna all'art. 31, invece, programmi integrati e PREU sono semplicemente inseriti tra i piani attuativi e assimilati a piani particolareggiati.
- ⁷⁴ In maniera analoga a quanto era normato nella L.R. dell' Emilia Romagna 217/2000, quando si afferma che «ciascun intervento diretto all'attuazione di un nuovo insediamento o alla riqualificazione di un insediamento esistente, ivi compresi l'ampliamento, la sopraelevazione di un manufatto esistente ed il mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, che determini un aumento significativo del carico urbanistico, comporta l'onere:
- a) di provvedere al reperimento ed alla cessione al Comune, dopo la loro sistemazione, delle aree per la realizzazione delle dotazioni territoriali, nella quantità fissata dalla pianificazione urbanistica in misura non inferiore a quanto previsto dalla presente legge;
 - b) di provvedere alla realizzazione delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti che siano al diretto servizio degli insediamenti, ivi compresi gli allacciamenti con le reti tecnologiche di interesse generale e le eventuali opere di adeguamento di queste ultime rese necessarie dal nuovo carico insediativo;
 - c) di provvedere alla realizzazione delle dotazioni ecologiche ed ambientali individuate dal piano;
 - d) di concorrere alla realizzazione delle dotazioni territoriali, attraverso la corresponsione del contributo concessorio di cui all'art. 5 della legge n. 10 del 1977» (art A-26).
- ⁷⁵ Ci si riferisce in particolare alle L.R. Calabria 19/2002 e Campania 16/2004.
- ⁷⁶ I comparti erano già previsti dalla legge del 1942, ma non sono stati quasi mai attivati (Palermo, 2004, p.28).

⁷⁷ Non è ovviamente consentito legittimare interventi abusivi.

⁷⁸ Se nell'approvazione rientrano Regione e Provincia si procede mediante Accordo di programma.

⁷⁹ Successivamente, nella L.R. 12/2005, si ribadirà che i comuni sono obbligati a verificare «la sufficienza della dotazione di aree per servizi e attrezzature di interesse generale» (art. 51) e che i mutamenti di destinazione d'uso che determinano carenze di aree per servizi sono considerati «variazioni essenziali» (art. 54), come le variazioni oltre determinate percentuali fissate di altezza, cubatura e superficie lorda di pavimento, il che equivale a consentire variazioni «non essenziali» quelle entro le medesime percentuali.

⁸⁰ Tale questione sarà ripresa dal DDL 153/2005 (Lupi).

⁸¹ Da quanto esposto emerge come non si possa ritenere «caduta la distinzione tra pubblico e privato con riferimento alla natura giuridica dei soggetti» (Mazza, 1997, p.120).

⁸² Gli atti di programmazione degli interventi ricordano i PCI della L.R. Toscana 1/2005, ma con diversa tempistica attuativa.

⁸³ «Il piano urbanistico comunale - Puc - è lo strumento urbanistico generale del Comune e disciplina la tutela ambientale, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dell'intero territorio comunale, anche mediante disposizioni a contenuto conformativo del diritto di proprietà» (L.R. Campania 16/2004, art. 23, comma 1).

⁸⁴ Una struttura simile è presente anche nella L.R. Calabria 19/2002, in cui è il piano strutturale comunale (PSC) a decidere se è necessario che in quel comune si debba redigere un piano operativo temporale (POT).

⁸⁵ Piano urbanistico attuativo.

⁸⁶ Non è chiaro se i singoli soggetti privati, non direttamente interessati dall'attuazione degli interventi, ma apportanti argomentazioni relative ad interessi diffusi, pur non essendo elencati nell'art.20 comma 5, possano presentare osservazioni e partecipare quindi poi, alla conclusione dell'accordo, alla conferenza dei servizi; la dicitura «tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati all'attuazione degli interventi oggetto dell'accordo» dovrebbe comprenderli, i quanto non si specifica se direttamente o indirettamente interessati.

⁸⁷ Il ruolo del SIT è meglio chiarito dall'art. 28 della L.R. 1/2005 della Toscana: la «Regione, le province e i comuni concorrono alla formazione ed alla gestione integrata del sistema informativo geografico regionale [...] che costituisce il riferimento conoscitivo fondamentale per l'elaborazione e la valutazione degli strumenti della pianificazione territoriale, nonché per la verifica dei loro effetti, in conformità con le disposizioni» della legge, in coerenza altresì con gli indirizzi nazionali e comunitari in tema di informazione geografica, compreso lo stato di fatto e di diritto del territorio e delle sue risorse.

⁸⁸ La proposta di legge è approvata dalla Camera dei deputati il 28 giugno 2005, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge.

⁸⁹ Il «Nuovo testo unico sull'edilizia» è in vigore dal 30 giugno 2003 che all'art. 9, richiamando leggi precedentemente vigenti, salvi i limiti più restrittivi presenti in leggi regionali, nel rispetto del D.lvo 490/1999, consente, in ambito urbano, interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo, mentre, in ambito extraurbano, consente nuova edificazione residenziale fino a 0,03 mc/mq di densità massima fondiaria, a differenza degli interventi produttivi che si devono attenere ad un'utilizzazione territoriale pari a 1/10 della proprietà. Si consente, infine, anche la ristrutturazione con modifiche fino al 25% delle destinazioni presenti, concorrendo agli oneri di urbanizzazione e praticando, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune.

⁹⁰ Tratto da Gabellini, 1997, p.168.

⁹¹ Non necessariamente le operazioni di mitigazione del rischio naturale si muovono in maniera sovraordinata vincolistica o in deroga agli strumenti comunali, dipende dal fattore su cui si intende agire. Nel caso di operazioni di riduzione della vulnerabilità sismica urbana, ad esempio, si è cercato di inserire, nella pianificazione vigente, interventi coordinati per ridurre a lungo termine il rischio complessivo, utilizzando le opportunità della programmazione complessa (Caldaretti, 2002, Galderisi, 2004, Sarlo, 2004).

⁹² Nella L.R. Emilia Romagna 217/2000 è presente al comma 1 dell'art. 11 la diversa cogenza normativa delle disposizioni degli strumenti di pianificazione territoriale:

- per indirizzi si intendono le disposizioni volte a fissare obiettivi per la predisposizione dei piani sottordinati e dei piani settoriali del medesimo livello di pianificazione, riconoscendo ambiti di discrezionalità nella specificazione e integrazione delle proprie previsioni e nell'applicazione dei propri contenuti alle specifiche realtà locali;
- per direttive si intendono le disposizioni che devono essere osservate nella elaborazione dei contenuti dei piani sottordinati e dei piani settoriali del medesimo livello di pianificazione;
- per prescrizioni si intendono le disposizioni dei piani, predisposte nel rispetto del principio di sussidiarietà e nell'osservanza degli ambiti delle materie di pertinenza dei piani stessi, che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite.

⁹³ Rientrano in norme condizionali anche le monetizzazioni degli standard, legate ad ipotesi di soddisfacimento locale, all'impossibilità di reperimento o alla ridotta estensione disponibile, comunque vincolate alla realizzazione di attrezzature e spazi d'interesse collettivo o del miglioramento della loro accessibilità (L.R. 217/2000 Emilia Romagna, art A-26).

⁹⁴ Tratto da Moroni, 1999, p.15.

⁹⁵ Nella L.R. Calabria, che entrerà in vigore all'emanazione delle Linee guida prevista per dicembre 2005, è presente una serie di articoli molto pericolosi che impongono un passaggio netto tra il regime normativo nazionale e quello regionale: «dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate tutte le norme in contrasto con essa. Quanto, poi, alle norme e disposizioni degli strumenti urbanistici, delle norme tecniche di attuazione e dei regolamenti edilizi che non siano conformi, si intenderanno sostituite da quelle della presente legge. Entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, i dirigenti responsabili, con propri provvedimenti, adotteranno gli atti amministrativi di conformazione. (art. 73). «I Comuni sprovvisti di piano urbanistico o con strumenti urbanistici decaduti, entro tre mesi dall'emanazione delle linee guida [...] devono dare avvio alle procedure di formazione e di approvazione del P.S.C. previsto dalla presente legge. Gli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, conservano validità fino all'approvazione delle linee guida» (art. 65, commi, 1 e 2).

⁹⁶ L'intero processo decisionale di formazione dei piani vedeva la partecipazione dei cittadini pressoché totalmente ridotta all'esprimersi (mediante la presentazione di osservazioni od opposizioni alle scelte dei piani, o altrimenti) degli interessi delle singole proprietà immobiliari, o tutt'al più di interessi settoriali e corporativi, la voce dei quali comunque soverchiava sempre quella dei soggetti portatori di interessi generali, o almeno diffusi (Scano, 2000).

⁹⁷ Cfr. capitolo II.

⁹⁸ L'art. 5 del D.M. 1444/1968 impone che, per i nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D, la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti. Mentre nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della L. 765/1967); tale quantità, per le zone A e B è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative. Nel caso in cui i Comuni si trovino nell'impossibilità, per mancanza di aree disponibili, di rispettare integralmente le norme stabilite per le varie zone territoriali omogenee debbono dimostrare tale indisponibilità (art. 6).

⁹⁹ Da un'intervista all'avv. Soprano del 20-06-2005.

¹⁰⁰ Dalla stampa locale emergono permessi di costruire per 15 villette a schiera una palazzina da venti appartamenti (Femiani, 2003), dall'annuncio del blocco alla sua approvazione; un'operazione certamente in contrastante con gli obiettivi del programma "Vesuvia" ma di entità non elevata.

¹⁰¹ Tratto da Salzano, 2003, p.304.

¹⁰² A titolo esemplificativo si ricorda l'art. 40 della L.R. Lombardia 12/2005, secondo cui il permesso di costruire può essere concesso in deroga alle previsioni di piano per edifici d'interesse pubblico, per l'eliminazione di barriere architettoniche, relativamente ai soli limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra i fabbricati, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza.

¹⁰³ È anche per ragioni del genere, ma non solo, che si diffonde la sindrome nimby, generata, in parte, dalla necessità di processi rapidi a bassa democraticità, in contesti gestiti da più fasi straordinarie. Essendo costantemente oggetto di processi decisionali quali quello appena citato è facile intuire la possibilità della domanda "perché proprio qui?" che, nel caso dei cittadini alle falde del Vesuvio, oggetto di un programma a lungo termine, è divenuta "perché proprio ora?". Il paragone si basa sul fatto che da un lato è presente un dissenso localizzativo, ritenendo di subire svantaggi per beneficiare altri, dall'altro il parametro è temporale, bisognerebbe agire a vantaggio delle future generazioni, ma non avendo fiducia nelle istituzioni, che spesso non operano in tal senso, si sospetta che si incentivino il trasferimento perché in realtà si paventi a breve un'eruzione e che vi sia, quindi, un'emergenza non dichiarata.

¹⁰⁴ Dal punto di vista del principio di trasparenza va ancora una volta alla L.R. Toscana 1/2005 va il merito di aver affrontato dettagliatamente la questione dei costi dei carichi urbanistici, imponendosi di aggiornarli ogni cinque anni, come ricordato precedentemente.

¹⁰⁵ «Il PSO non è un altro piano, è uno strumento di coordinamento [...] se non c'è consenso dei responsabili del governo del territorio, a seconda delle rispettive competenze, non si può realizzare un determinato intervento» (Gasparrini, 2005).

¹⁰⁶ Da un'intervista al prof. Francesco Domenico Moccia del 7 marzo 2005.

¹⁰⁷ Nel DDL 153/2005 non è data la definizione di «oneri ambientali» (art. 9), probabilmente ci si riferisce alle localizzazioni di impianti scomodi, ma non è specificato.

¹⁰⁸ I contenuti del PUC deducibili dalla L.R. 16/2004 sono (art. 23):

- 1) obiettivi da perseguire e indirizzi per l'attuazione degli stessi;
- 2) definizioni degli elementi del territorio urbano ed extraurbano raccordando la previsione di interventi trasformativi con esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, fornendo i criteri per la valutazione degli effetti ambientali degli interventi stessi;
- 3) determinazione dei fabbisogni insediativi e delle priorità relative alle opere di urbanizzazione;

-
- 4) suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazione;
 - 5) indicazioni delle trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nelle singole zone, garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonché lo sviluppo sostenibile del territorio comunale;
 - 6) disciplina dei sistemi di mobilità di beni e persone;
 - 7) classificazione dei terreni agricoli;
 - 8) assicurazione della compatibilità delle previsioni in esso contenute rispetto all'assetto geologico e geomorfologico del territorio comunale, così come risultante da apposite indagini di settore preliminari alla redazione del piano.

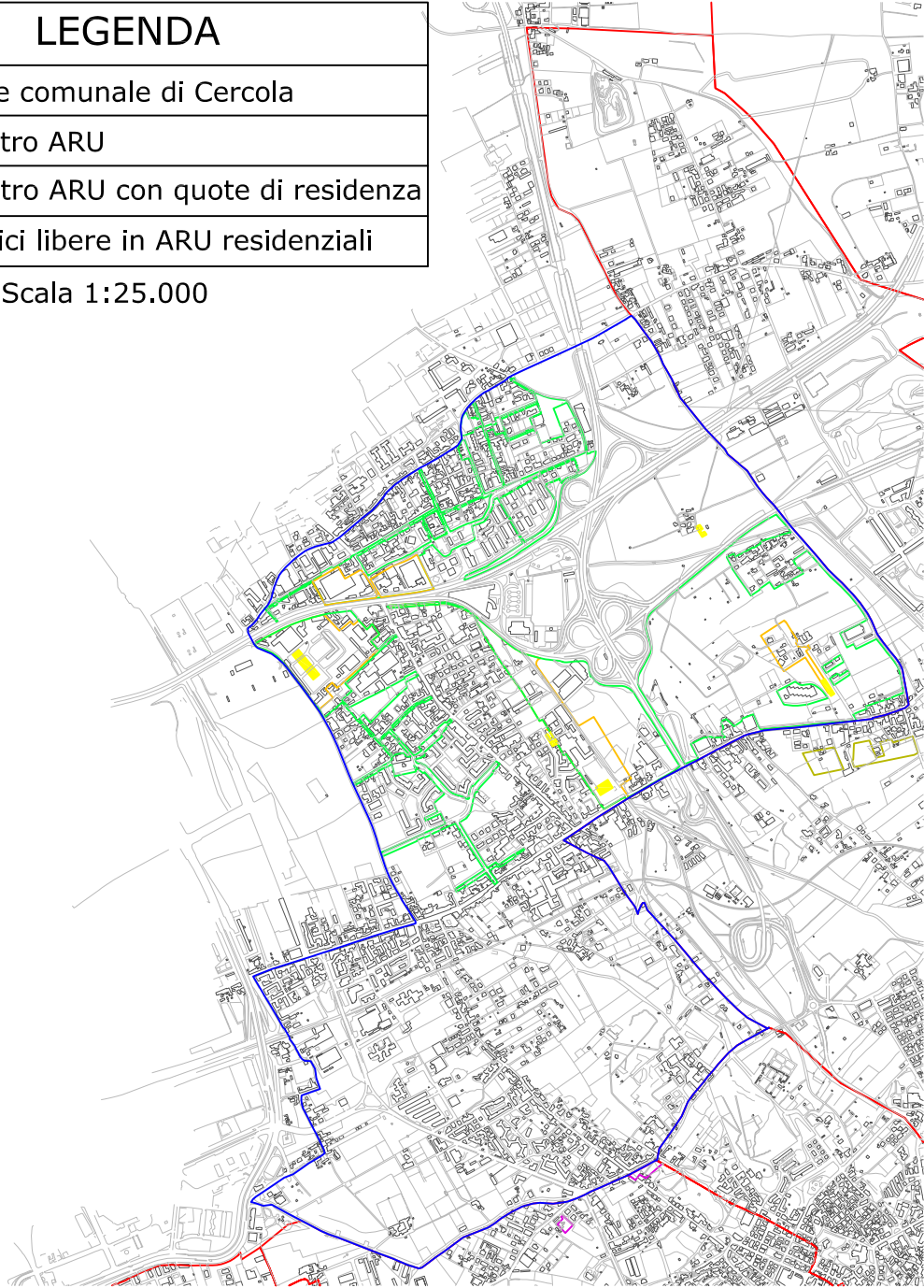
ALLEGATI

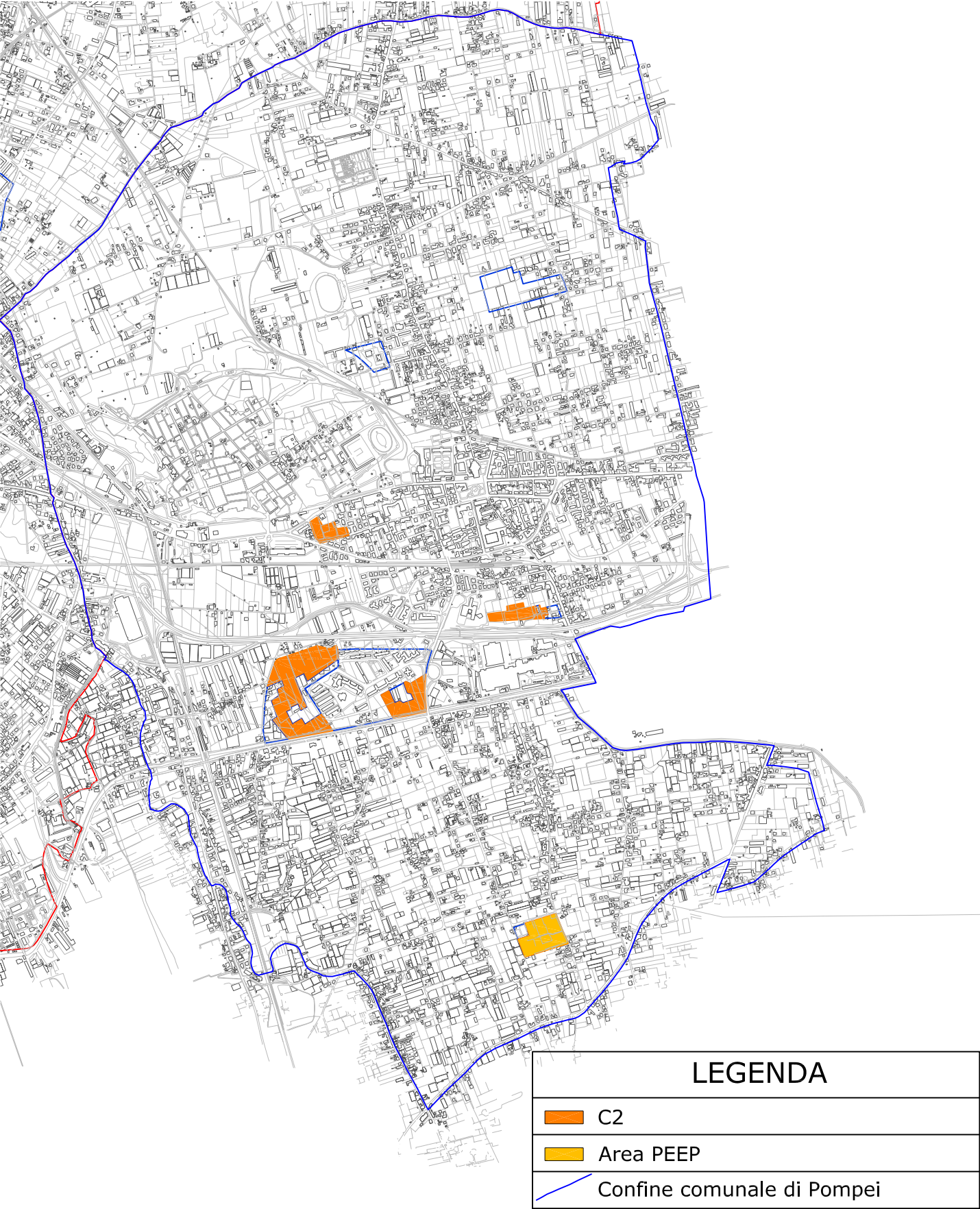
A1 – SUPERFICI EDIFICABILI RESIDUE IN ZONA ROSSA PRIMA DELLA L.R. 21/2003

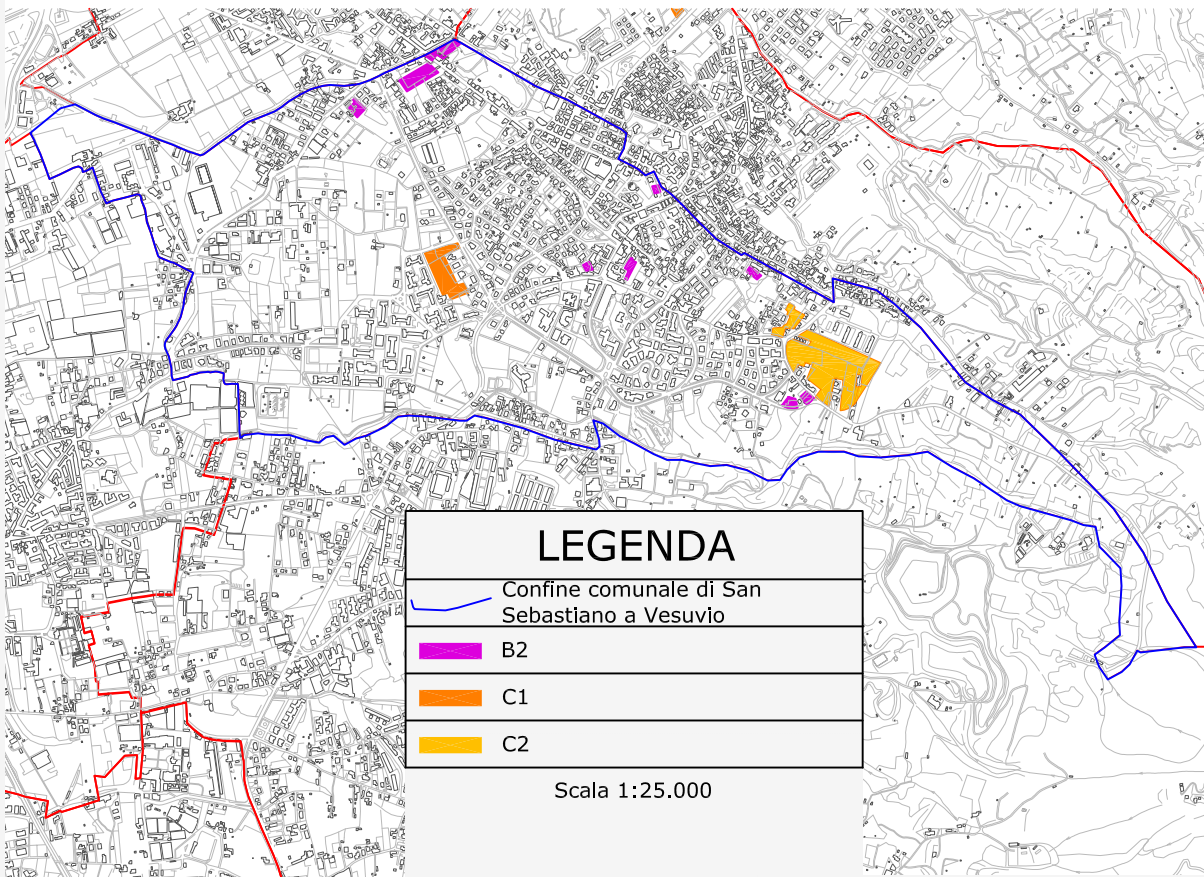
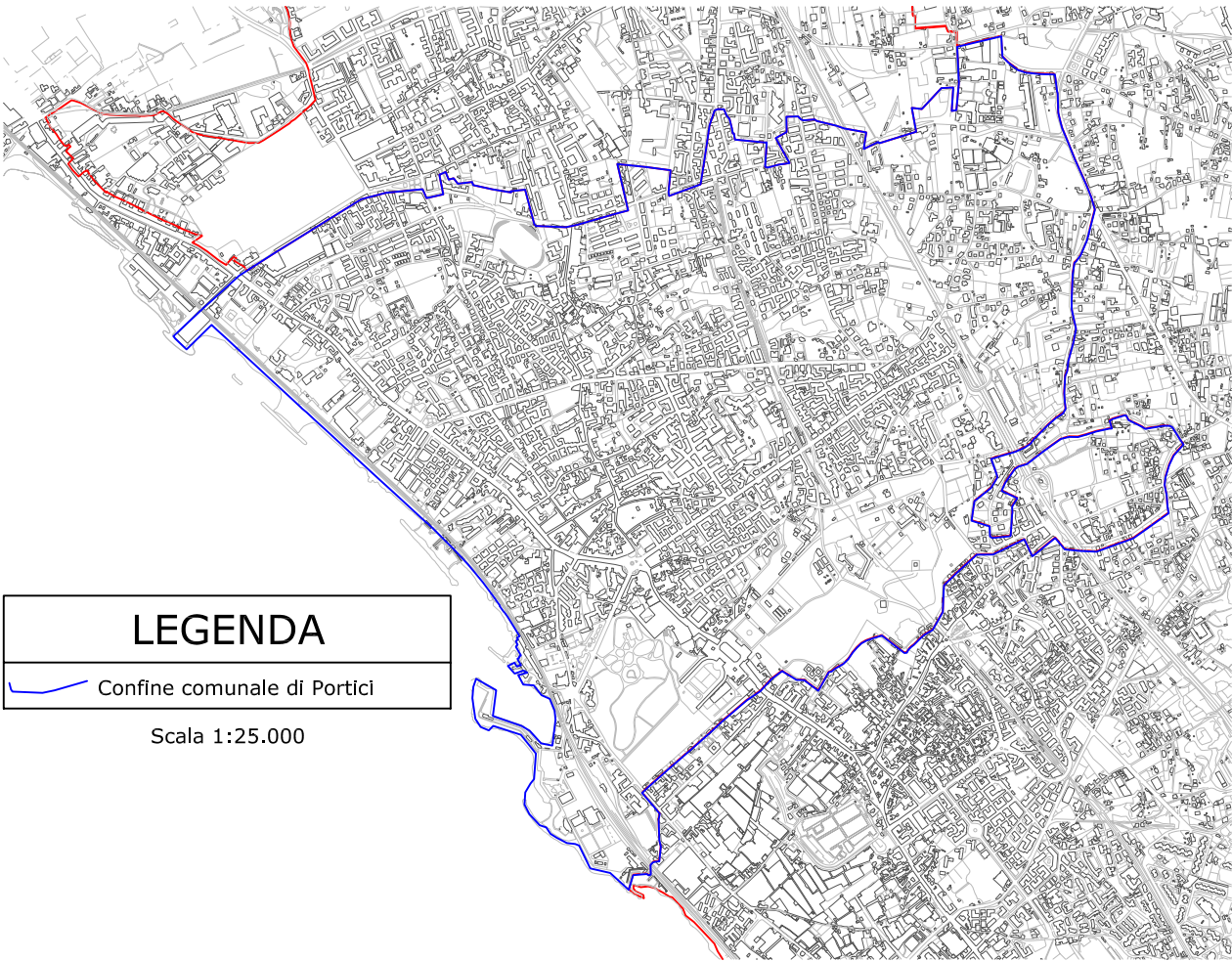
Di seguito si espongono le superfici edificabili residue in “zona rossa” prima dell’entrata in vigore del blocco dell’edificabilità a fini residenziali, mediante la L.R. 21/2003. Si precisa che alcuni sfasamenti spaziali dei perimetri tracciati sono dovuti al lavoro iniziato prima di disporre della cartografia tecnica vettoriale, sulla base della sola ortofoto provinciale del 1998.







LEGENDA	
	Confine comunale di Cercola
	Perimetro ARU
	Perimetro ARU con quote di residenza
	Superfici libere in ARU residenziali

Scala 1:25.000

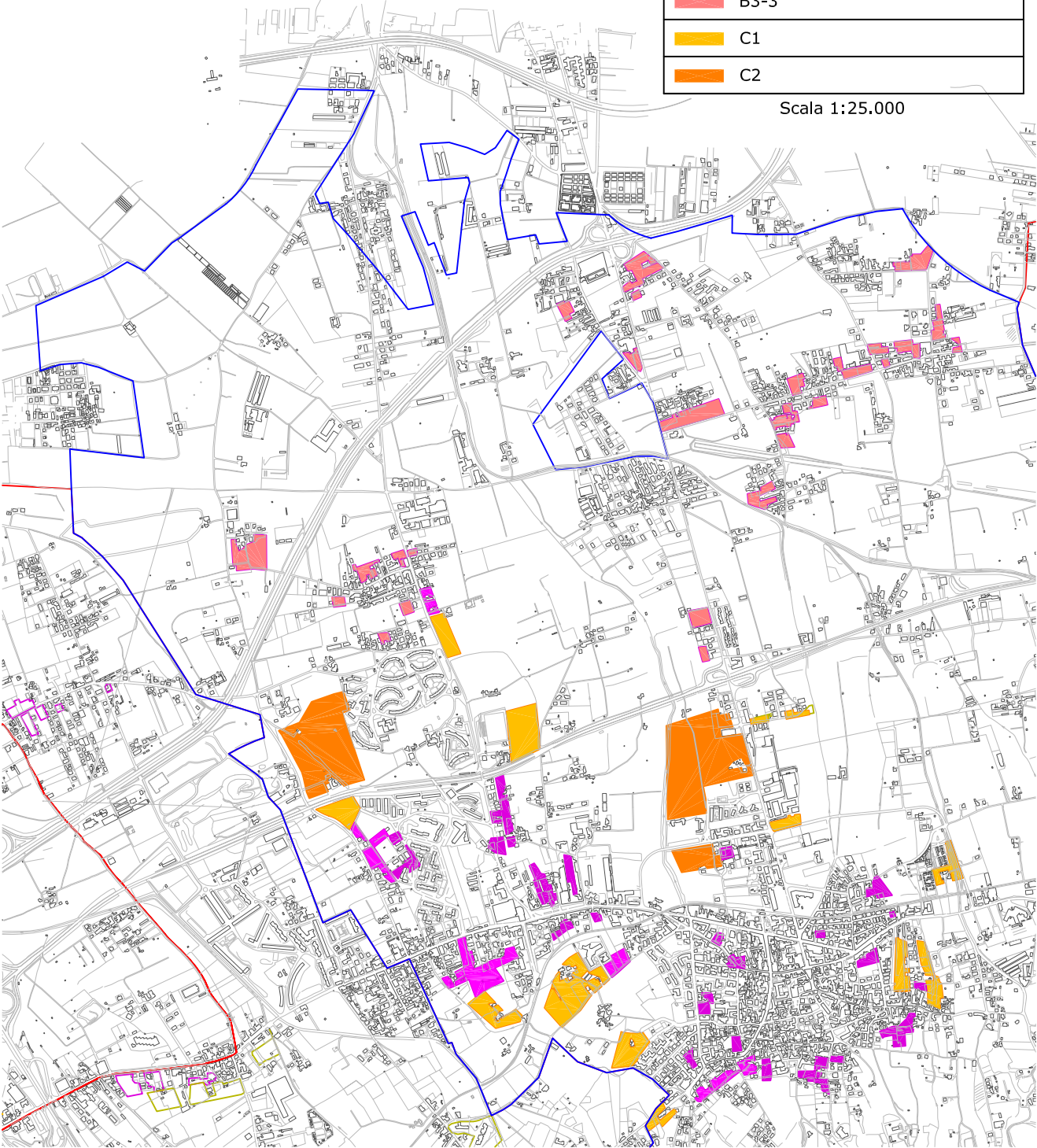


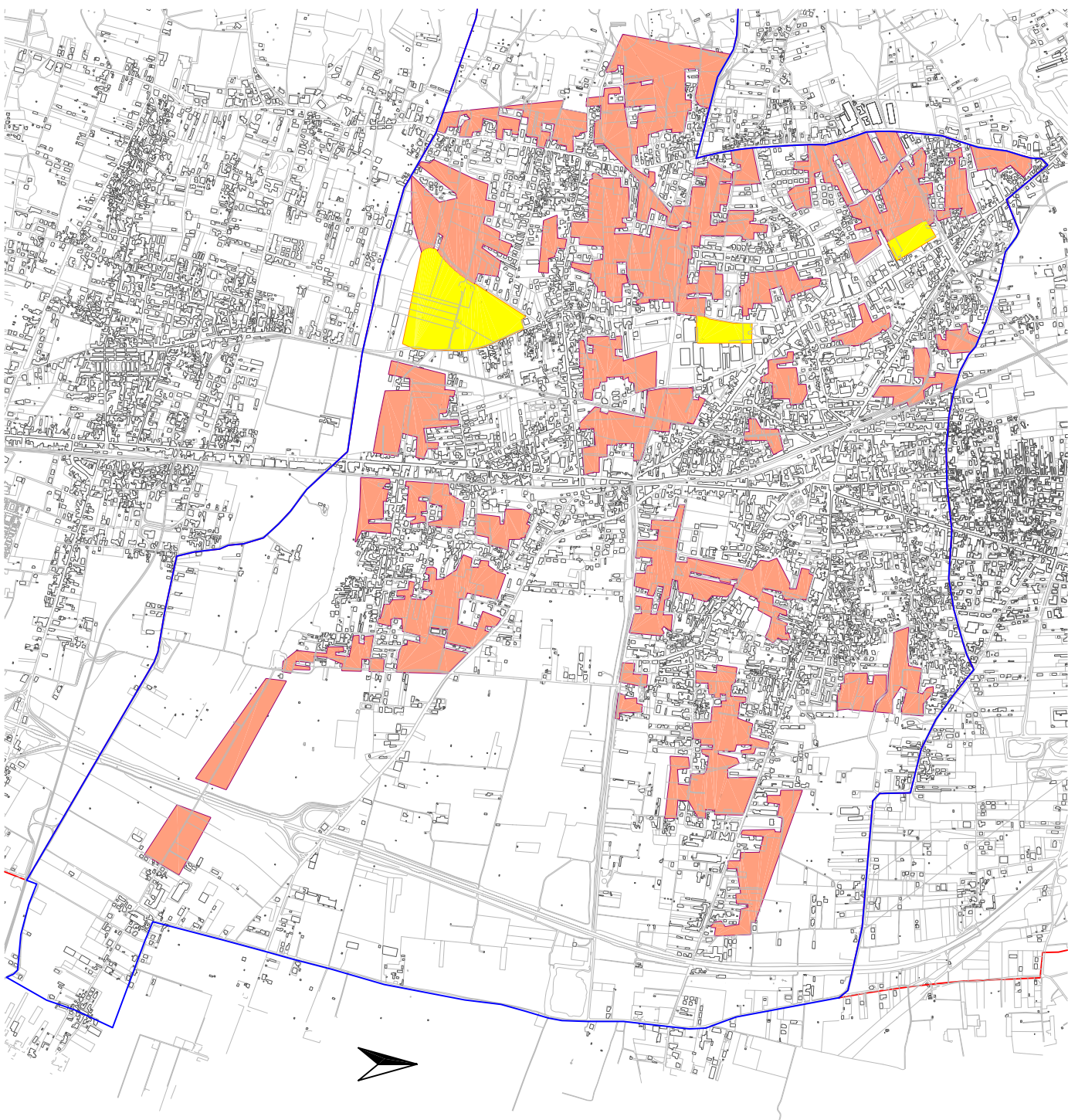







LEGENDA	
	Confine comunale di Sant'Anastasia
	B3-1
	B3-2
	B3-3
	C1
	C2

Scala 1:25.000



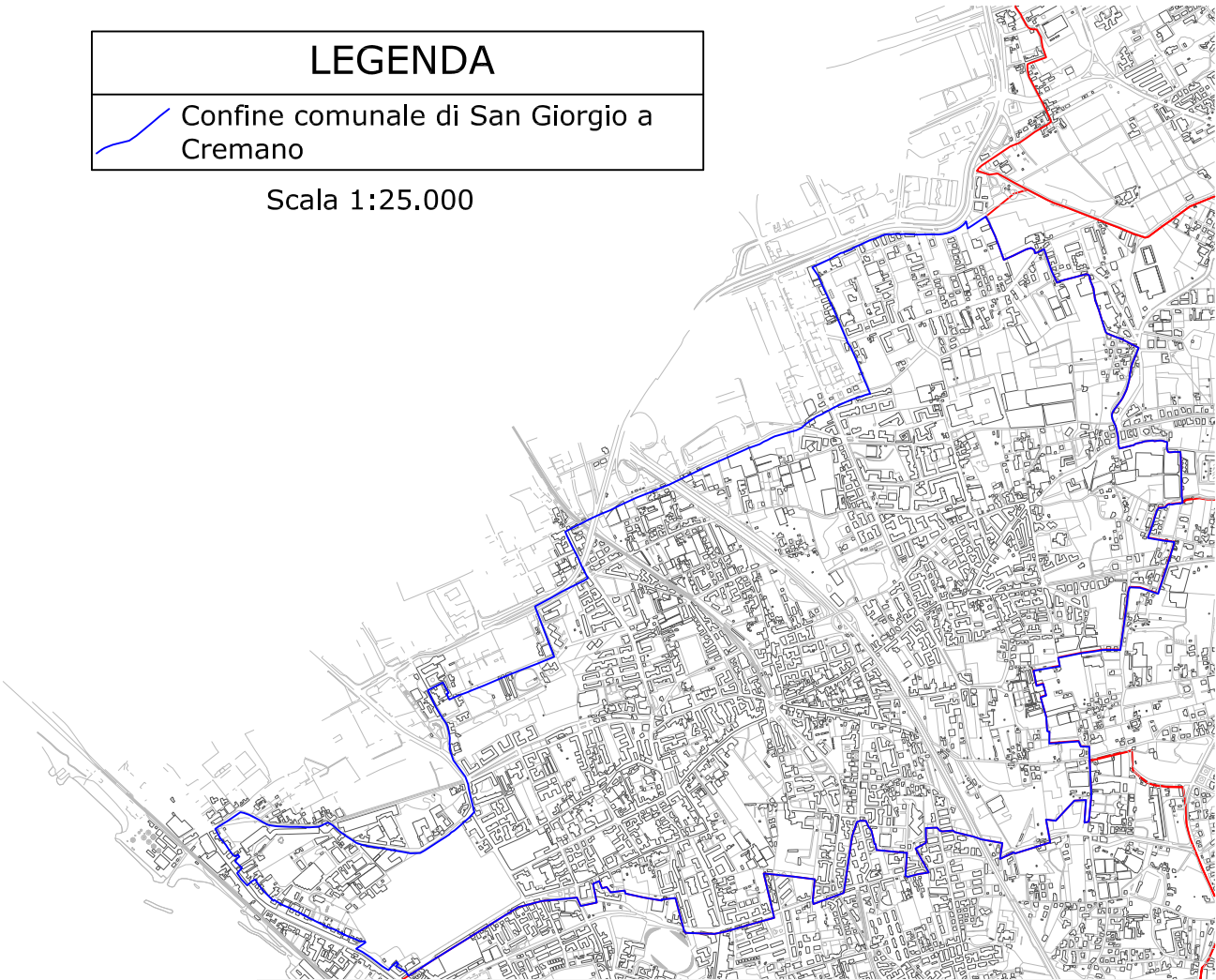








LEGENDA	
	Confine comunale di San Giuseppe Vesuviano
	Possibili zone B o C in base ai PPA
	C1


Scala 1:25.000

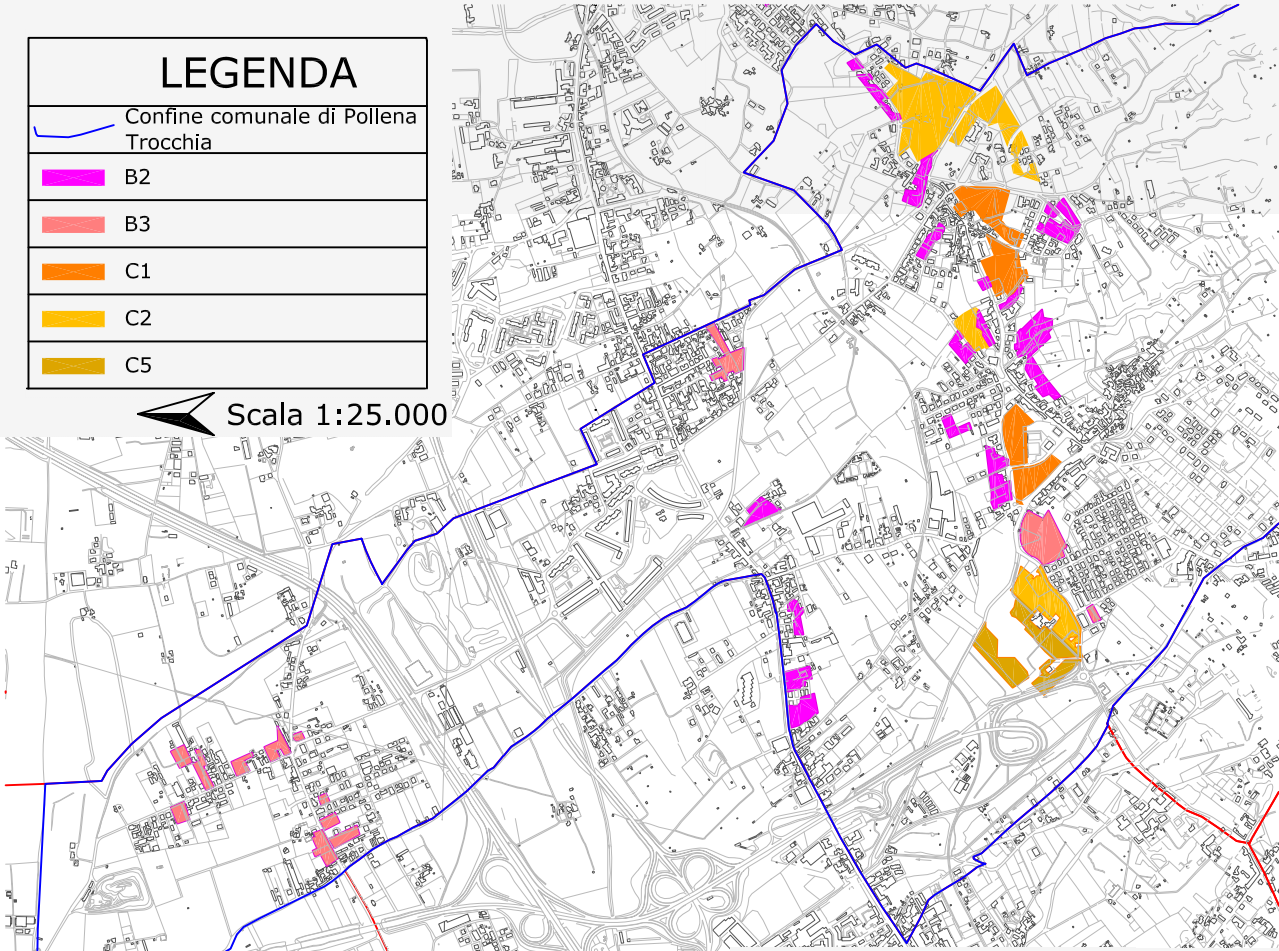
LEGENDA	
	Confine comunale di San Giorgio a Cremano

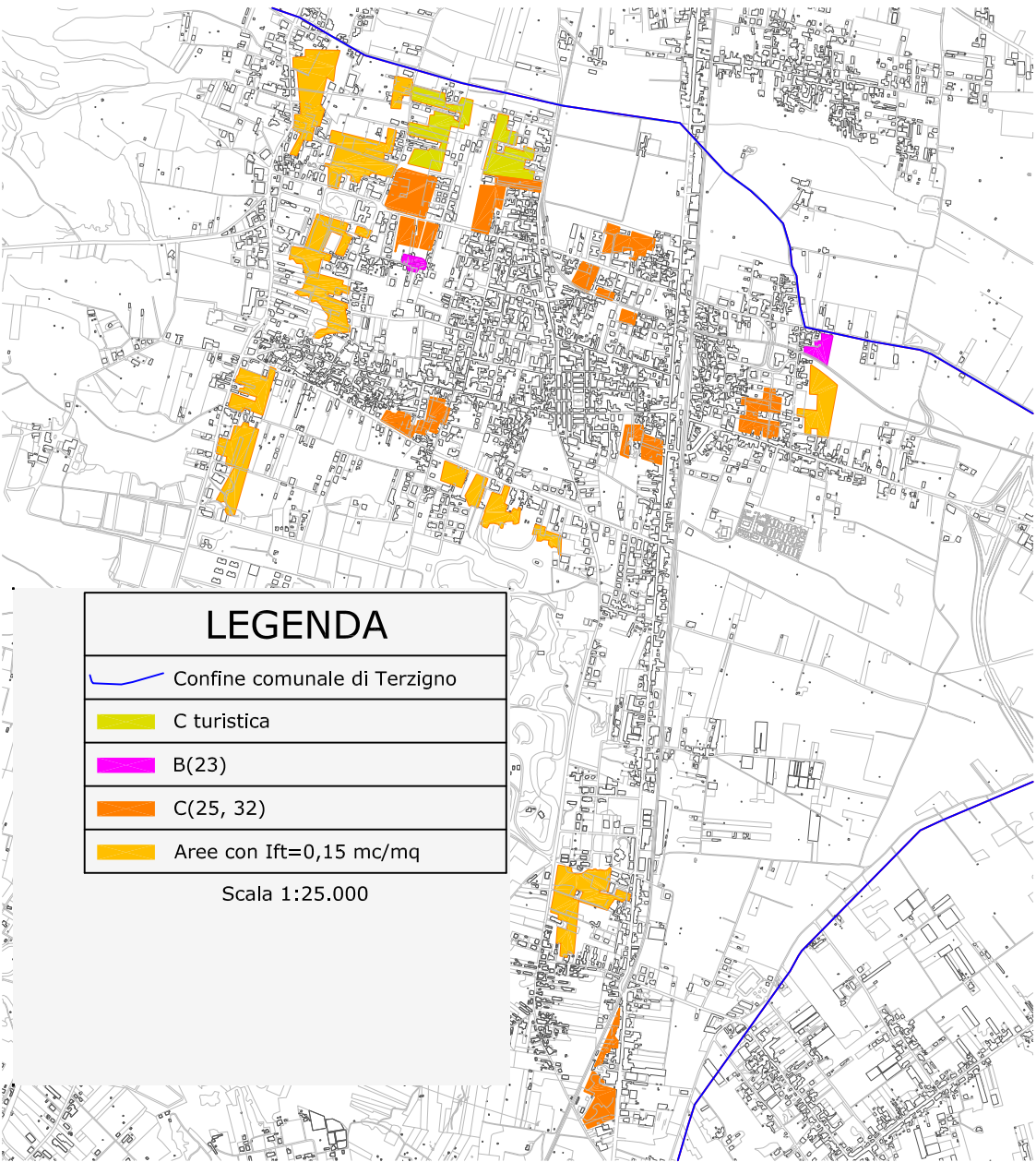
Scala 1:25.000

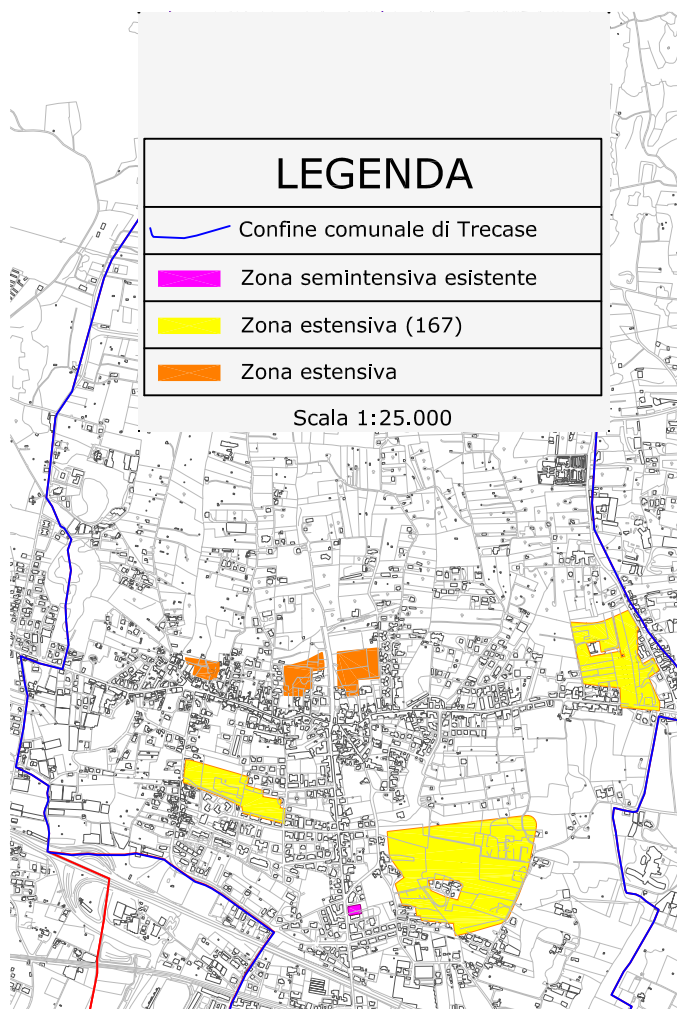
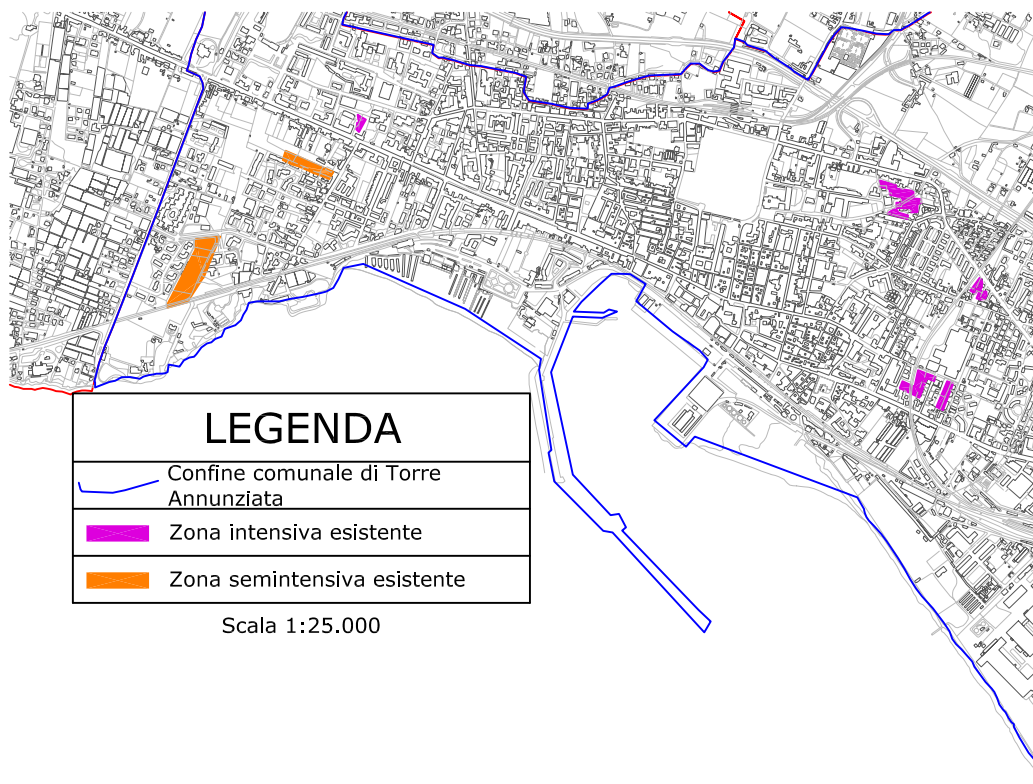


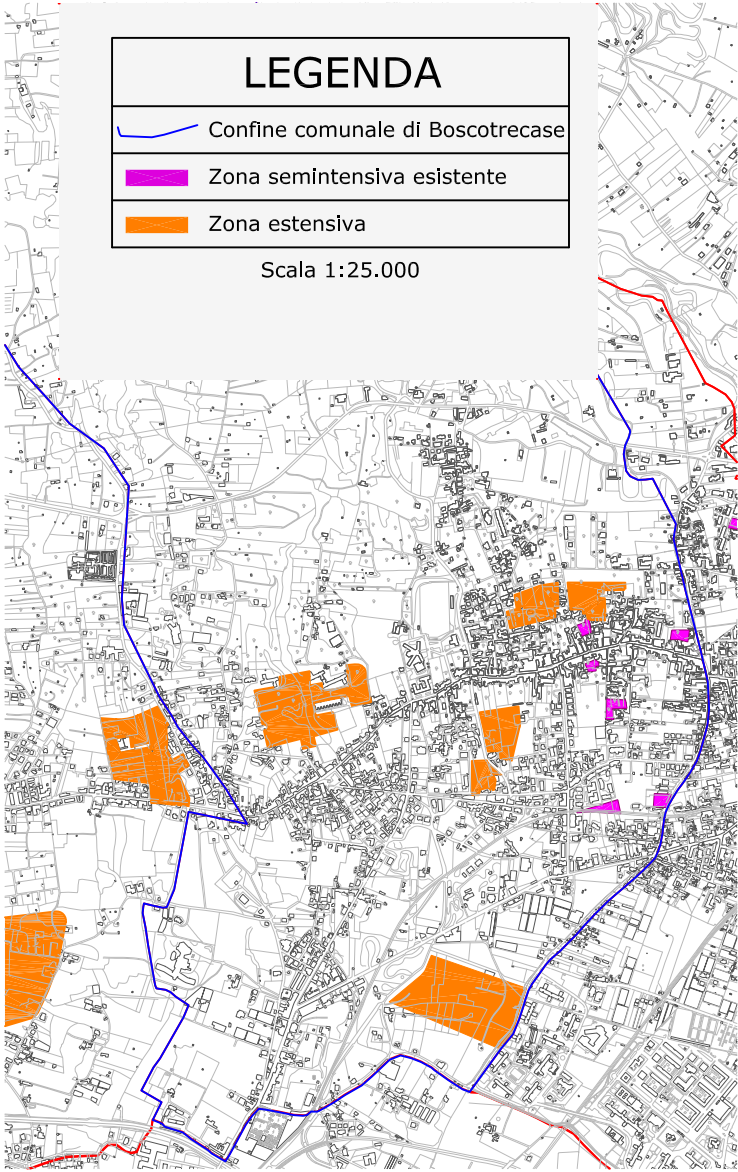
LEGENDA	
	Confine comunale di Pollena Trocchia
	B2
	B3
	C1
	C2
	C5

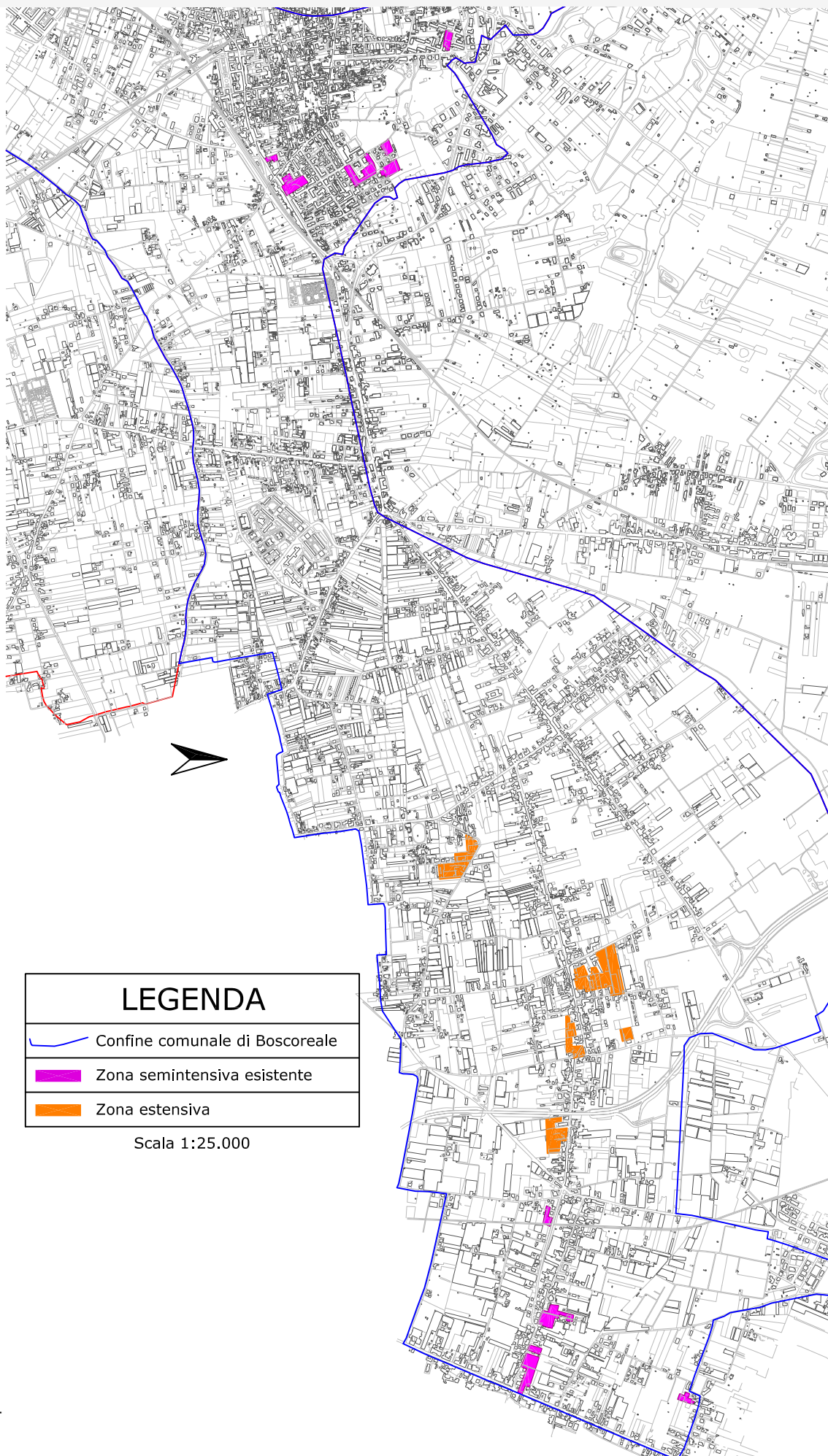

 Scala 1:25.000










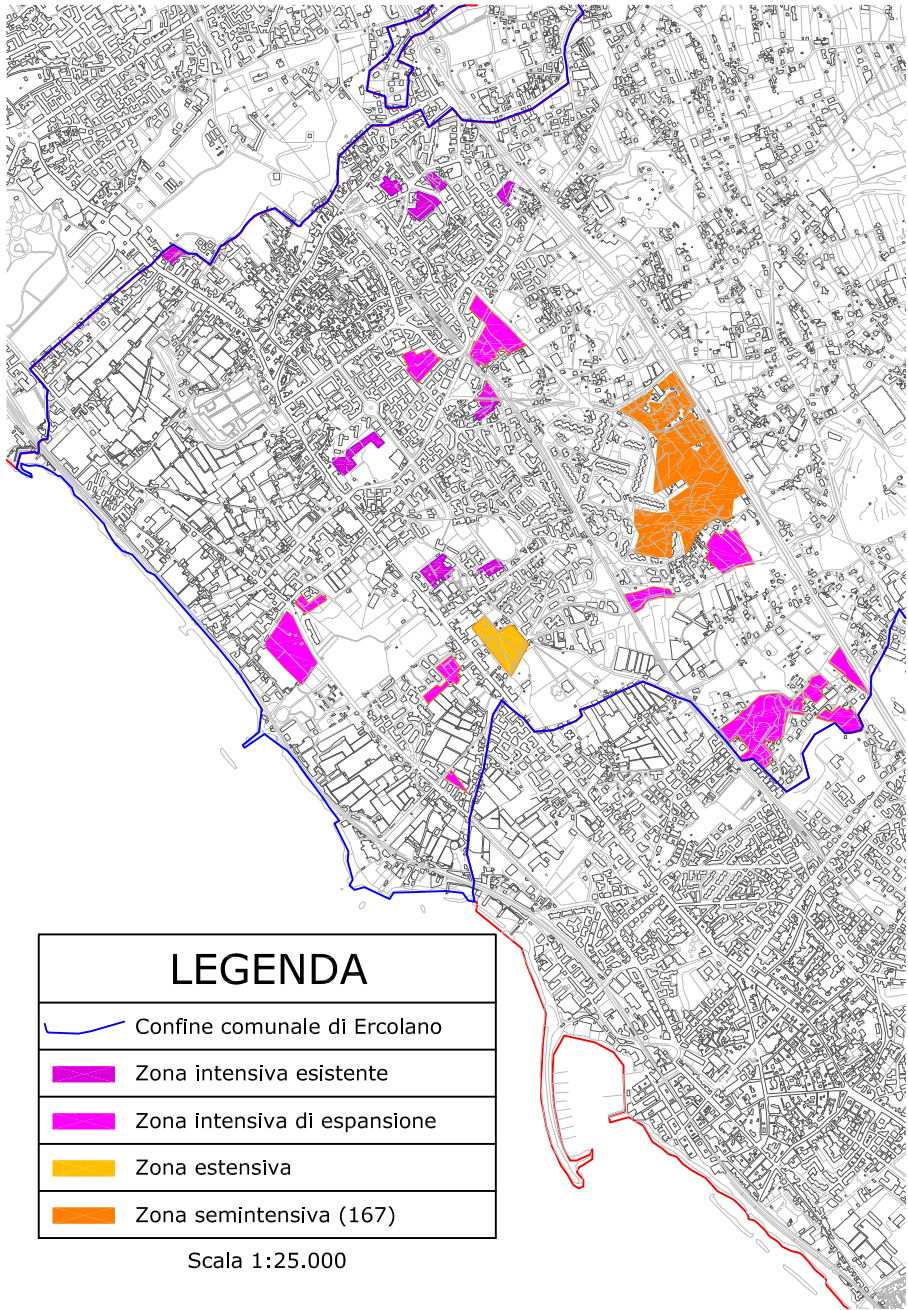


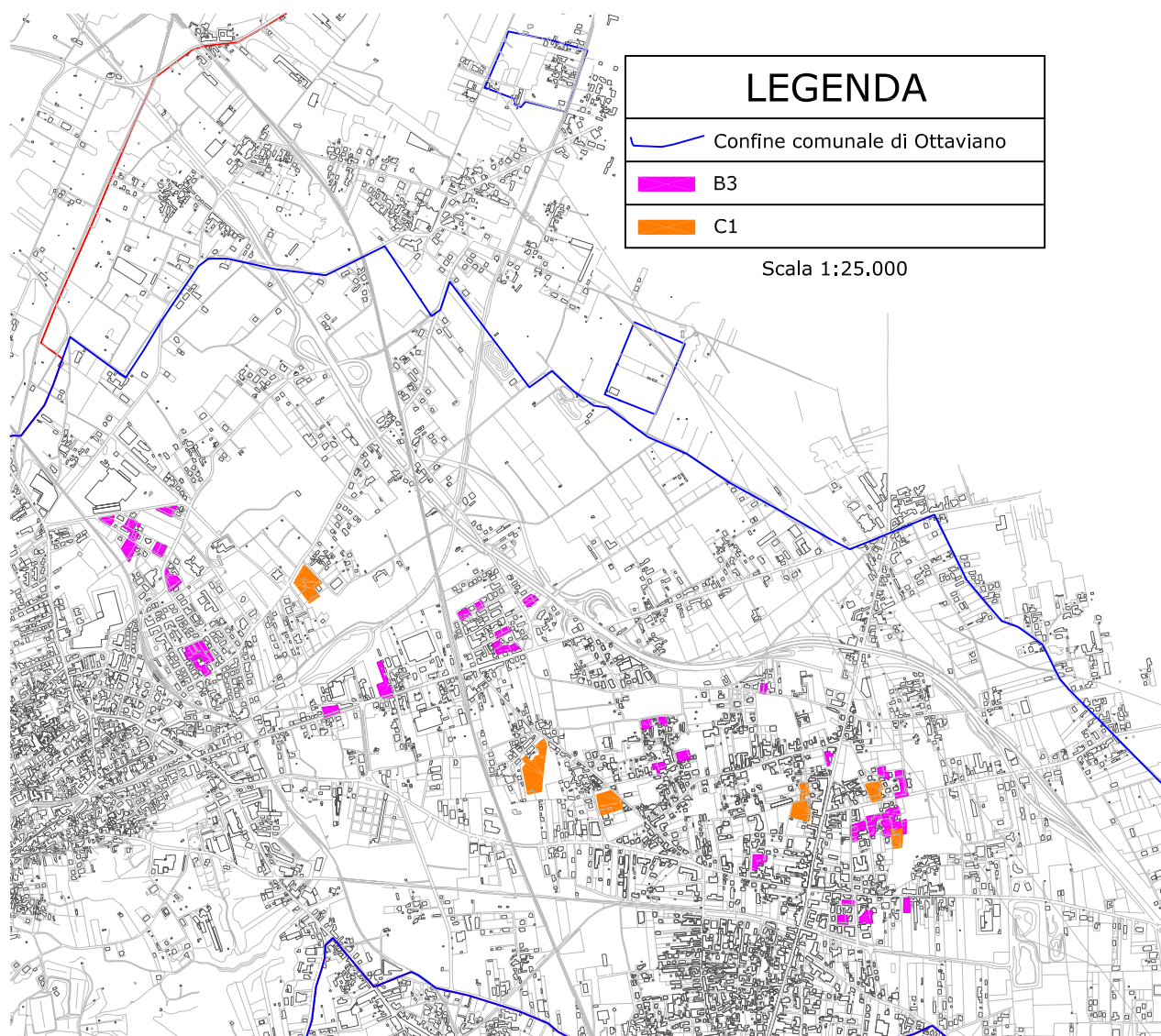


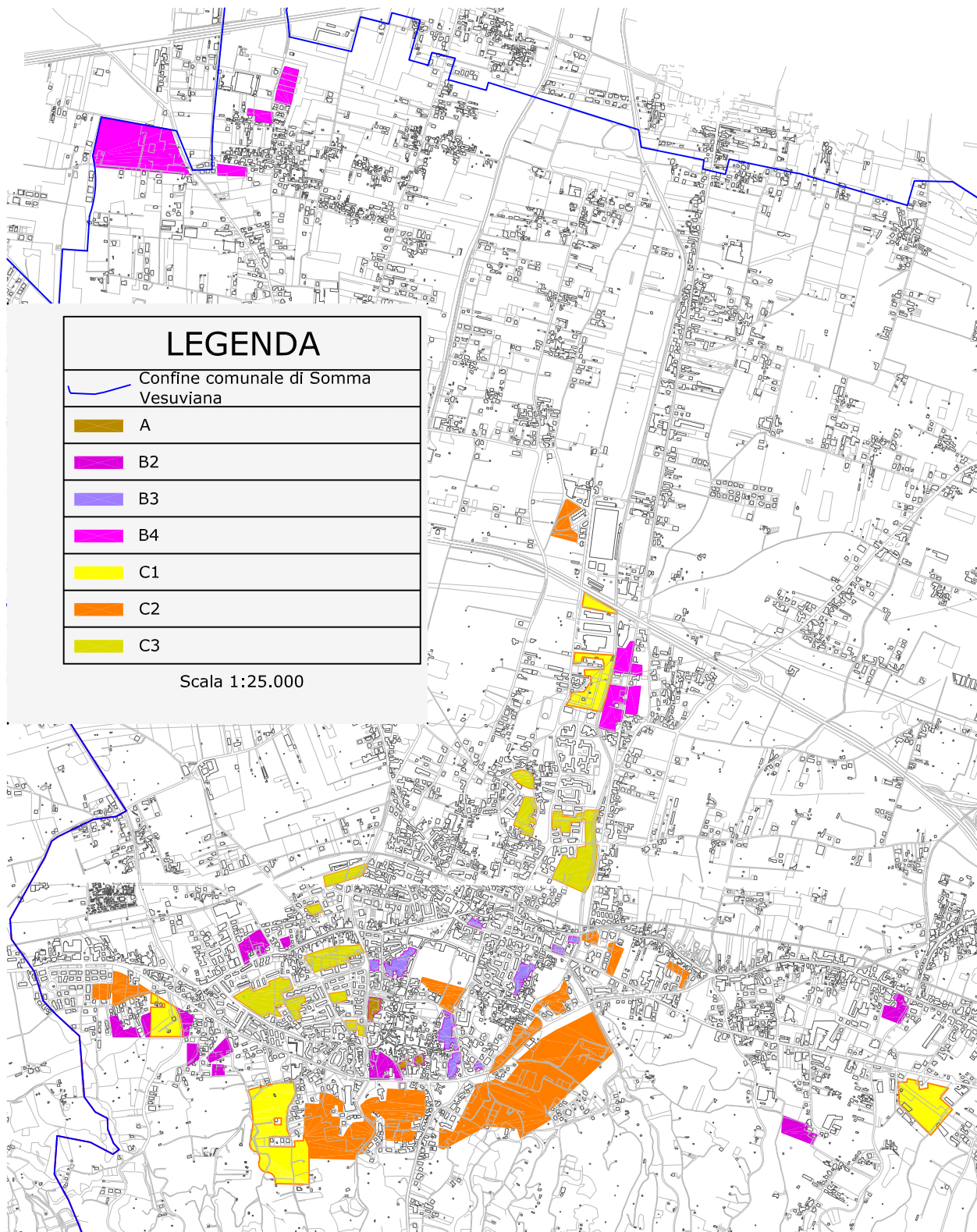
LEGENDA

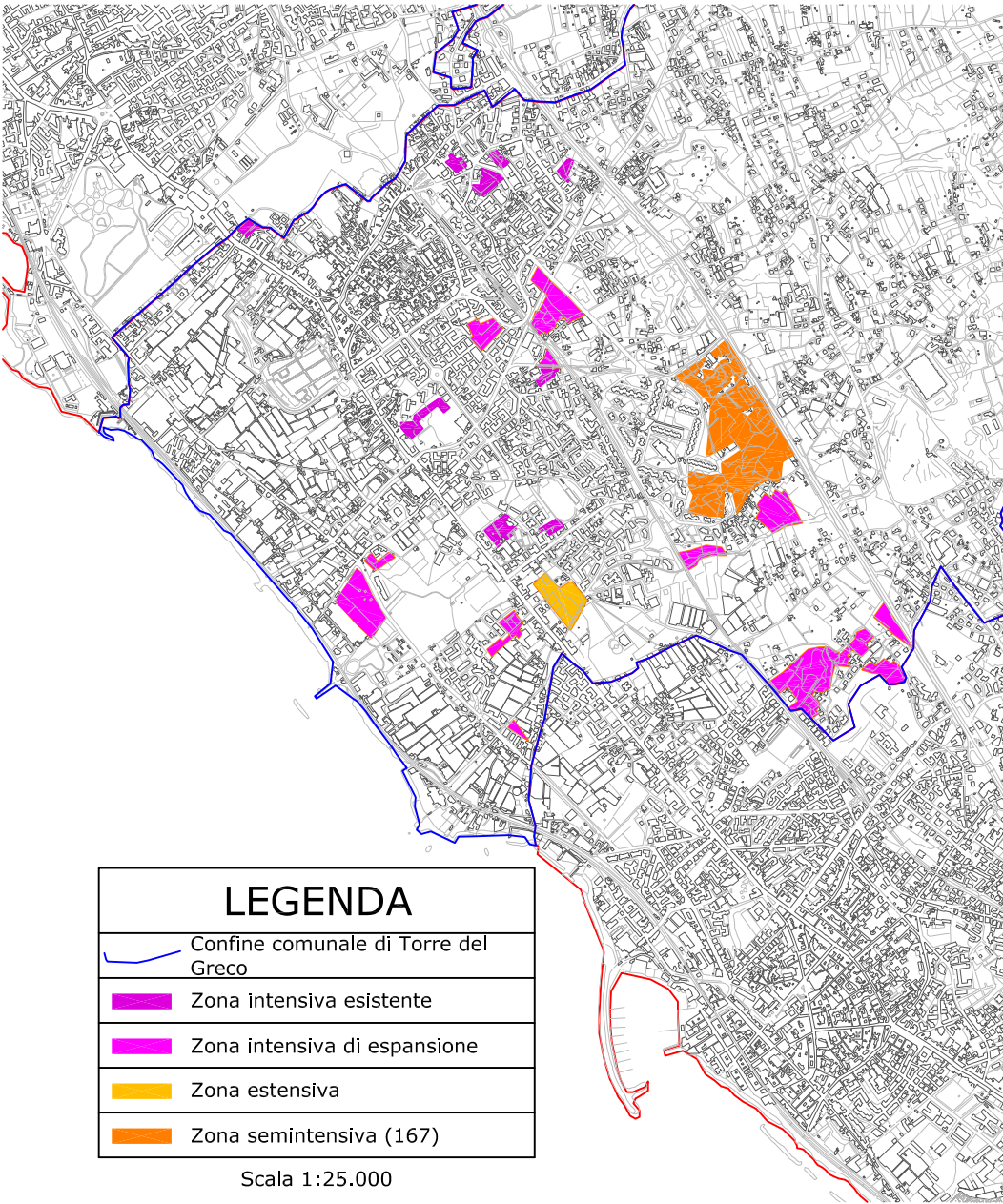
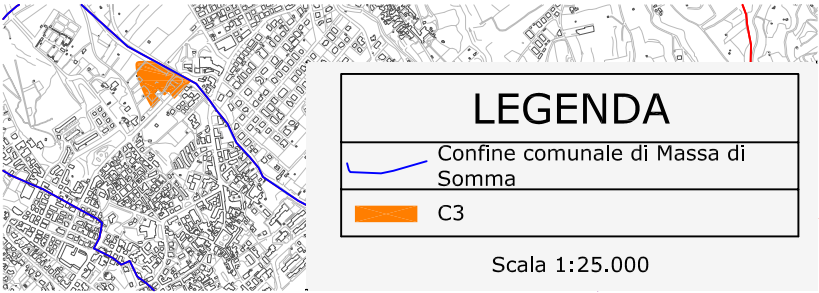
-  Confine comunale di Boscoreale
-  Zona semintensiva esistente
-  Zona estensiva

Scala 1:25.000









A2 – INTERVISTE AD ATTORI ESPERTI DEI PROCESSI TRATTATI

Le interviste di seguito presentate si sono svolte in luoghi e modalità differenti, dal dialogo strutturato e argomentato alle domande di fine lezione del corso di dottorato; è stato pertanto reso necessario un lavoro di omogeneizzazione dei quesiti e delle risposte, al fine di presentarli in maniera più chiara e, a mio avviso, senza stravolgere i significati delle singole affermazioni.

Domande rivolte al prof. Giuseppe Luongo, Consigliere comunale a Pozzuoli negli anni '80 e Componente della Commissione della Protezione Civile per la valutazione del rischio vulcanico nelle aree napoletane a vulcanismo attivo, 21 ottobre 2004

Nel 1997 nel libro “Rischio Territoriale” a cura di Roberto Gerundo, lei scriveva: «sarà necessario predisporre un piano territoriale che stimoli la riduzione del turn over degli abitanti nell'area vesuviana fino ad abbassare il numero di abitanti al 50% circa di quelli attuali senza programmare evacuazioni bibliche. Accanto a questa azione sarà necessario provvedere a realizzare interventi attivi sul territorio per contenere gli effetti delle correnti piroclastiche per difendere il territorio dalla distruzione totale». La pensa ancora così, anche in termini quantitativi?

Il concetto della riduzione degli abitanti è stato recepito dalla Regione, mentre la Protezione Civile parlava di sola emergenza. La Regione sceglie, quindi, la strada del programma “Vesuvia”, ma si utilizza un dato tecnico della Protezione Civile per raggiungere un obiettivo che risponde ad altre più complesse questioni. I dati utilizzati per l'evacuazione in caso di emergenza sono stati presi per prevenire.

Il piano ci dev'essere e di lunga durata, almeno una generazione (25 anni), senza incentivi perché è immorale e non funziona, perché si perdono i disperati e i migliori, quelli che hanno paura o del vulcano o di non trovare lavoro onestamente; per questo il sindaco di Torre del Greco è preoccupato del rischio di ghettizzazione, ha paura di rimanere solo con camorristi.

Va pianificato tenendo conto del problema nella regione Campania (regione fisica), ci vuole una mitigazione con incentivi alle costruzioni e servizi pubblici in luoghi più sicuri, convenienza ed efficienza dei servizi con unità di governo; il problema della mitigazione del rischio dev'essere elemento comune e priorità in tutta la regione. Se un obiettivo è quindi l'attrattore, l'altro è dato dalle risorse dell'area, presenti ma da valorizzare: parco nazionale, parchi archeologici, il Miglio D'oro, artigianato, alta formazione con centri di ricerca; il tutto richiede impegni notevolissimi e forte coraggio politico per risultati da attendersi in tempi medio-lunghi, in cui si avrebbe, però, un aumento del costo della vita nell'area vesuviana.

Una decina d'anni era stato predisposto Vesuvius 2000 (uno studio multidisciplinare per fare il punto della situazione vesuviana e per ridurre il rischio), in cui si diceva che si possono costruire anche barriere intese come dossi artificiali (2 serie di barriere) per ridurre quasi tutto l'effetto distruttivo dei flussi piroclastici; l'altezza prevista era di circa 30m, che può sembrare elevata ma vista come collinetta non lo è, anche perché si utilizzerebbe, in tempi ordinari, come verde attrezzato (piste ciclabili, ecc.). Si prevedevano cinque fasi quinquennali (25 anni).

Nel frattempo le barrire sono diventate le abitazioni più prossime al cratere, a difesa di quelle più a valle.

Bisogna ricordare che visto che una parte del territorio può essere distrutta da un certo tipo di eruzione, l'evacuazione va sempre prevista, con molta informazione corretta e nelle vicinanze non diffusa per l'Italia. Ognuno deve sapere dove deve andare e deve avere la sicurezza di non perdere la propria vita; se lavora in un determinato ambito e ha delle conoscenze, si deve cercare di ripristinare tali relazioni in breve tempo, mentre un'eruzione può andare avanti anche per un anno.

La quantificazione al 50% era per riportare la situazione demografica agli anni '50, periodo postbellico, sempre accompagnando la riduzione della popolazione alla riqualificazione del territorio.

La riduzione è necessaria anche perché si è visto che in America al St Helenes (uno dei vulcani più monitorati del mondo) ci si è sbagliati: 24 ore prima era stata prevista eruzione certa.

Più che priorità agli abitanti di un comune piuttosto che di un altro, bisognerebbe pensare semmai ai sistemi deboli meno legati al ciclo produttivo (disabili, anziani), allontanandoli per primi, non molto, e lasciare un sistema minimo affinché sopravviva, ma, nel panico, è difficile controllare tutto ciò.

Nel programma Vesuvia, come giudica l'allargamento del blocco all'edilizia residenziale ai confini della zona rossa?

È stata una scelta politica dettata da delibere precedenti che incentivavano a costruire e ci si è trovati in contraddizione per volontà di ridurre il valore esposto.

Come mai la zona rossa è estesa ai confini comunali?

È più comodo per motivi politici comprendere tutto il comune per classificarlo univocamente. Sarebbero anche necessarie risorse per il recupero dei centri storici, per ridurre le condizioni fatiscenti, anche perché certi edifici sono più distanti dalla bocca eruttiva ed è lì che dev'essere mantenuto vivo l'urbanizzato.

Come giudica, in base all'attuale distribuzione della popolazione la condizione del rischio bradisismico a Pozzuoli, paragonandola al 1982?

C'era probabilità consistente di disastro per possibile eruzione. Nel momento di maggiore crisi il centro storico non poteva reggere (ottobre 83 magnitudo 4 e intensità 7 grado), Monteruscello era più sicuro nell'ambito comunale.

La popolazione di Pozzuoli varia da 71.465 residenti nel 1981, a 75.142 del 1991 a 78.754 nel 2001; sebbene i residenti non siano aumentati molto, nel 1994 un articolo (Scandone, D'Andrea) dichiara, riferendosi ai bradisismi del 1982-84: «durante quelle crisi, una parte notevole della popolazione di Pozzuoli è stata evacuata permanentemente dall'area del centro storico e ricollocata in aree dello stesso comune aventi gli stessi coefficienti di rischio. Inoltre i nuovi insediamenti hanno rappresentato un nucleo di nuova urbanizzazione che ha determinato l'aumento complessivo della popolazione dell'area flegrea». Perché non venne fatta un'analisi della pericolosità? C'erano dei sospetti che Monteruscello fosse pericolosa come il centro storico? Si puntava tutto sulle strade dritte e larghe come vie di fuga e quindi su una minore vulnerabilità?

L'analisi di pericolosità venne fatta ma il Comune non voleva che si costruisse fuori dai propri confini, anche per procedure in corso. L'errore è stato non recuperare il centro storico, si sarebbero dovute bloccare le "167" e non sfruttarle per tempi di realizzazione più brevi e più comodi.

Il rischio vulcanico per la zona flegrea è inferiore a quello dell'area vesuviana?

È più alta la probabilità nel Vesuvio, nei Campi Flegrei si poteva approfittare del 1983-84, ma è stata persa quest'occasione. Oggi ci si chiede "cosa fare del Rione Terra?", io proponi una struttura di alta formazione con accordi tra università americana e giapponese in archeologia e beni culturali, per internazionalizzare attivando canali scientifico-culturali.

Una serie di cambiamenti nella società, nella gestione delle trasformazioni territoriali e nella finanza ad esse connessa, sembra che facciano tendere l'urbanistica verso approcci risolutivi delle problematiche basati sempre più su cicli di sperimentazione, valutazione e revisione, concepiti per i casi che, di volta in volta, si presentano; un atteggiamento del genere, unitamente al desiderio di ridurre i tempi lunghi dell'urbanistica, fa però aumentare il rischio di assecondare le tendenze in atto piuttosto che governarle.

Dalla necessità di regolamentare i dinamismi indotti da diffuse trasformazioni puntuali, dalla preoccupazione che attraverso un insieme di progetti sCOORDINATI si determini deregolamentazione inconsapevole, occultata da norme legislative, in ambito urbanistico, nascono diverse scuole di pensiero sull'opportunità di scomporre il piano comunale in due componenti: una strutturale di lungo periodo e l'altra programmatico-operativa da attuarsi in tempi medio-brevi. Alcuni vorrebbero una chiara codifica di tali strumenti al fine di poterne valutare la correttezza procedurale, altri, convinti del valore degli esiti al di sopra delle procedure, ritengono che la sperimentazione non possa essere codificata e sarebbe, pertanto, nocivo inserire l'obbligo di definire cos'è il piano strutturale o cos'è il piano strategico, perché si renderebbe rituale e sottoponibile a verifica fiscale ciò che attualmente ha un significato innovativo e sperimentale (Garano, 1997, p.173).

La sperimentaltà sta soprattutto nella pianificazione strategica che è, pertanto, diversamente intesa:

- Mazza: la pianificazione strategica è azione politico-tecnica volontaria per la costruzione di una coalizione su linee strategiche condivise e l'azione strategica deve essere volontaria, informale, generale, selettiva e comprensiva;
- Bryson: a partire dall'impresa privata la pianificazione strategica vuole produrre decisioni ed azioni fondamentali che diano identità, contenuto e giustificazione all'operato di un'organizzazione e può conciliare interessi e valori divergenti;
- Goodstein, Nolan, Pfeiffer: la pianificazione strategica è un processo attraverso il quale i membri di un'organizzazione individuano un'immagine ideale e desiderabile del futuro e sviluppano procedure necessarie a perseguirla;
- Diappi: la pianificazione strategica è caratterizzata da grandi visioni, consenso sociale e istituzionale, da una visione dinamica e monitorata del piano, da una politica di natura anche diversa dall'urbanistica, da un'attenzione di lungo periodo alle risorse pubbliche, dalla capacità di produrre investimenti privati;
- Faludi, van der Valk: la pianificazione strategica è di tipo globale e sociocratica a differenza di quella disegnata che è tattica operativa e tecnocratica;
- Gibelli: la pianificazione strategica è reticolare perché coinvolge una molteplicità di centri decisionali, e visionaria perché volta a costruire un'immagine del futuro desiderabile;
- Piroddi: da una visione di fondo, mediante una sequenza obiettivi-azioni-progetti, con strumenti analitici e prescrittivi e di valutazione per supporto alle decisioni, si giunge a strumenti di concertazione tra attori e, infine, a piani territoriali e urbanistici.

Mentre il dibattito è ancora aperto la Regione Campania obbliga la Provincia a redigere un Piano Operativo Strategico, d'intesa con i Comuni, basato sugli indirizzi contenuti nel programma di mitigazione del rischio Vesuvio.

Come è possibile conciliare una sperimentazione in atto da parte del livello regionale con un'altra, operante nel medesimo ambito da parte del livello provinciale? Per quanto possano

essere distinti i compiti, come si superano le problematiche connesse agli effetti indotti, specialmente quelli esterni ai dati osservati?

Quale coinvolgimento si prevede, nel processo di piano strategico, per la Società di Trasformazione Territoriale, da costituire per la gestione dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili oggetto dei traslochi? Quali strumenti di garanzia si ha intenzione di adoperare? Sarà necessario un frequente ricorso ad Accordi di programma (art.12 LUR 16/2004)?

In merito alla codifica normativa dei processi di pianificazione strategica è opportuno ricordare che in Portogallo, dove è presente una legge apposita, il piano strategico è stato preferito dai comuni al classico PRG, in quanto più flessibile (da un convegno AESOP).

Rispetto al PSO Il Programma "Vesuvia" si occupa di altro, dei buoni casi dei finanziamenti all'edificazione fuori dalla zona rossa, il piano strategico ha una dimensione più estesa e complementare al programma della Regione e la S.T.T. dovrà essere l'ente che attuerà il PSO.

Non sono necessari accordi di programma per il PSO in quanto piano sovraordinato a cui PRG dovranno adeguarsi.

L'altro livello di governo del territorio, completante il quadro, è quello comunale. La situazione attuale della pianificazione comunale nell'area vesuviana è molto variegata e sintetizzabile come segue:

- vi sono piani (nei comuni più densamente abitati) che, recependo il Piano Territoriale Paesistico, normano il territorio proponendo riqualificazioni, mobilità alternativa, senza aggiunta di cubatura residenziale;
- vi sono strumenti (prevalentemente nei comuni della fascia costiera) non aggiornati da venti o anche da trenta anni che presentano edificabilità residue che già il PTP aveva bloccato;
- sono presenti strumenti (nell'area vesuviana interna) che presentano edificabilità residue bloccate solo dopo la delibera regionale rientrante nel programma mitigativo "Vesuvia".

Quando una politica di tipo consensuale sembra farsi strada anche nelle strategie di mitigazione del rischio mediante riduzione del valore esposto, la Regione ha ritenuto comunque opportuno, nonostante la politica consensuale, bloccare l'edilizia residenziale in zona rossa, per diverse ragioni, ma anche per la necessità di partire da un contesto che non evolva in uno stato peggiore di quello attuale.

Evidentemente, «sia a livello strutturale che a livello operativo [o nell'ambito di una strategia], la definizione di regole ed anche, ove occorra, di vincoli immediatamente efficaci, è in qualche misura irrinunciabile» (Gambino, 1997, p.201)

Il ragionamento sul vincolo apre, però, ulteriori interrogativi. Già da tempo in urbanistica si parla del passaggio dal vincolo al processo indotto, favorito, stimolato per favorire la creazione di reti, mediante interdipendenza, al fine di garantire equilibri più stabili. Ma affinché si realizzi tale evoluzione è essenziale favorire la negoziazione e creare consenso, a livello istituzionale, tra stakeholders e tra i cittadini dell'intera area metropolitana, al fine di ridurre il rischio di occupazioni abusive e ridurre, quindi, anche il previsto, e di difficile attuazione, «assiduo controllo da parte dei sindaci, delle forze dell'ordine e della magistratura date l'ingente quantità d'interessi in gioco e la forte presenza di malavita organizzata nell'area» (Linee Guida della Pianificazione regionale, art.14 L.R. 25.9.2002).

Nel dibattito sull'innovazione urbanistica si dice che un piano strategico non condiviso, dagli interlocutori principali, non possa esistere e si afferma che lo stesso vale per una soglia o

vincolo strutturale finché non diviene coscienza collettiva di una parte consistente della comunità (Fallaci, 1997, p.68).

Quale consenso si ritiene opportuno costruire? Che rapporto c'è tra consenso ed efficacia, sia di una strategia che di una semplice visione a lungo termine?

Come si valuterà l'efficacia?

Come vede la possibilità che i singoli comuni hanno di adottare piani esattamente nella forma in cui si trovano stralciando semplicemente le zone edificabili e mutandole in funzioni compatibili? Quale sarà il ruolo di uno strumento come il piano urbanistico comunale nei 18 comuni in zona rossa?

Se la pianificazione è un insieme di metodi e strumenti capaci di garantire coerenza nello spazio e nel tempo alle trasformazioni territoriali fisiche e funzionali, come si pensa di armonizzare l'uso del territorio attorno al confine (politico) della zona rossa? Vi saranno delle specifiche richieste di copianificazione tra Provincia e Comuni e tra i Comuni interni ed adiacenti alla zona rossa, coinvolgendo anche la Provincia di Salerno?

La domanda di piano strategico scaturisce dall'esigenza di decongestione dell'area vesuviana e richiesta, da parte della regione, di procedere su base volontaria. Il riferimento d'uso del suolo, alla medesima scala, è lo zoning PTCP. Il PSO può quindi essere considerato una componente operativa a livello provinciale, livello in cui, la componente strutturale è il PTCP, anche se le due cose non sono completamente scindibili: il PSO potrà prevedere interventi di carattere strutturale, ma sarà sicuramente composto da un insieme di progetti, a differenza del PTCP.

Quindi la zonizzazione d'uso sarà in funzione dei progetti, un po' l'inverso della pianificazione classica, ma sempre d'intesa con le amministrazioni locali.

In merito al consenso che si ritiene opportuno raggiungere, è di tipo rappresentativo, mediante l'Assemblea dei Sindaci; questa dovrebbe teoricamente essere composta dalle principali istituzioni direttamente in contatto col territorio; in un ambito di area vasta non è possibile pretendere un consenso più capillare. L'assemblea dei Sindaci non ha solo una dimensione di consultazione, ma anche di coinvolgimento, in quanto interviene nel dibattito decisionale.

È stata anche chiesta la collaborazione della camera di commercio.

Sul ruolo della pianificazione comunale si potrebbe provocatoriamente richiamare la “formula milanese” secondo cui lo strumento urbanistico comunale deve riconoscere lo stato delle cose dove non si prevedono trasformazioni (zonizzazione conservativa) e, per le restanti parti di città, può solo proporre idee non prescrittive da specificarsi in seguito, quando si presenteranno le occasioni per dimensionare effettivamente la domanda di trasformazione e finanziare le opere. Ma in ogni caso c'è un problema di raccordo fra la gestione, necessariamente processuale del programma “Vesuvia”, e la pianificazione comunale, almeno in parte inevitabilmente regolativa.

Si valuta sufficiente, ai fini indicati, un'articolazione dei piani comunali per componenti? O invece si ritiene opportuno un approccio “milanese” per le trasformazioni ad usi artigianali e turistico-ricettive da sviluppare nell'area vesuviana, area in cui comunque è necessario recuperare, oltre che conservare, i centri storici? Saranno necessarie particolari analisi sulla compatibilità delle attività economiche insediabili? Il principale oggetto del piano comunale potrebbe essere l'individuazione di “gradi di trasformabilità” e, parallelamente, priorità di recupero urbano e riqualificazione ambientale? È possibile stabilire una gerarchia, tra gli enti

di diverso livello, in merito ai campi di negoziabilità (anche tra enti pubblici)? È ancora opportuno impostare un processo di definizione degli usi del suolo dalla Provincia ai Comuni, restringendo i campi del possibile, con coordinamento spaziale, fino alla specificazione funzionale finalizzata ad attuazioni che rispondono a precise domande, oppure si tenderà ad individuare vocazioni territoriali e compatibilità alle trasformazioni senza giungere a norme sull'uso del suolo?

Quali risorse si pensa di attivare per la riqualificazione e come si pensa di far cooperare i 18 Comuni, oltre che con la Provincia, anche tra loro? Sarà necessaria una procedura rifacentesi ai programmi complessi che relazioni la disponibilità di eventuali risorse alla cooperazione di tutti i comuni in zona rossa? Sono opportune associazioni fra i Comuni, o invece converrebbe integrare le competenze dell'Ente Parco, sperando che radichi una cultura unitaria di convivenza col vulcano in un processo lento di ricostruzione dell'identità locale?

La formula milanese non è adoperabile per il diverso impianto normativo della Regione Campania.

Alcuni comuni stanno facendo i PUC, i cui progettisti sono stati invitati a collaborare col PSO; per quelli già dotati di piano il PSO sarà occasione di variante. La Provincia coordina, evidenziando alle autorità locali le esigenze di natura sovracomunale come ad esempio la aree ecologiche e loro accessibilità. Un capitolo del PSO riguarda i poli di attrazione esterni alla zona rossa, un primo accordo di programma sarà sottoscritto con alcuni comuni della provincia di Avellino; inoltre si cercherà di consentire alla provincia di Avellino di prevedere, all'interno del PTCP, crescite programmate provenienti dalla domanda generata dai trasferimenti, incrociandola con offerte di edilizia residenziale più appetibile, grazie all'utilizzo di incentivi.

Altre possibilità, che favoriscano la localizzazione di chi ha intenzione di trasferirsi in determinate, aree piuttosto che in altre, verranno studiate e inserite nel PSO.

Le competenze dell'Ente Parco sono già state incrementate, in quanto è già presente nella cabina di regia che governa l'Assemblea dei Sindaci.

Ulteriore interrogativo risiede nel principale fattore di osservazione dell'iniziativa regionale. Sarebbe impensabile basarsi sulla sola diminuzione del numero di abitanti in zona rossa, anche osservando il solo aspetto demografico, andrebbero specificate le caratteristiche distributive da relazionare alle tipologie costruttive e alle variazioni morfologiche. Il tutto dovrebbe, inoltre, concorrere verso un miglioramento complessivo della qualità della vita nell'area vesuviana e nelle zone destinate ad essere "densificate".

Se l'insuccesso si misura sulla carenza degli esiti e non sulla raffinatezza degli strumenti di previsione e controllo (Forte, 1997, p.60) chi decide su quali debbano essere gli esiti? Come stabilire le priorità da perseguire? Quali procedure valutative saranno attivate per il monitoraggio della strategia, essenziale a definire meglio gli obiettivi ed a migliorare i metodi in un processo retroattivo?

Gli obiettivi li ha stabiliti la Regione ma devono essere arricchiti dalle determinazioni della comunità locale. Le procedure da seguire sono quelle della VAS a cui il PSO dovrà attenersi in quanto strumento che interviene sul territorio.

Dall'introduzione del piano strategico operativo e dalla quasi contemporanea entrata in vigore della L.R. 16/2004, potrebbero nascere alcune problematiche di carattere procedurale a causa dalla non codificazione di uno strumento come il PSO all'interno degli strumenti di governo del territorio che la legge associa al livello regionale, provinciale e comunale.

Dal suo punto di vista il PSO può essere considerato come una componente programmatica del PTCP e, quindi, può essere soggetto a revisione annuale o è uno strumento una tantum?

Il PSO è lo strumento di attuazione dei Campi Territoriali Complessi individuati dal PTR, simili a macro unità di paesaggio. Il primo piano strategico è quello vesuviano. Si identifica una scala intermedia di pianificazione accolta favorevolmente dalle Amministrazioni Comunali.

Il PSO è uno strumento sovraordinato e i PUC, a valle delle procedure di negoziazione previste (Assemblea Istituzionale dei Sindaci e Forum del Partenariato Socioeconomico), devono adeguarsi? Le schede inserite nel primo documento di PSO devono essere recepite dai PUC?

Il PSO non è un altro piano, è uno strumento di coordinamento, le schede sono di orientamento e sono soggette ad approvazione, i vari pacchetti di indicazioni devono essere sottoposti alle comunità. Nelle schede si individuano i luoghi prioritari degli interventi e, una volta approvate, si condividono come regole. L'utilità di un tale approccio serve a definire i paletti per consentire, alle Amministrazioni, di collocare i propri programmi all'interno di un disegno coordinato e condiviso. La decisione sarà presa con un'unica approvazione e si darà priorità, all'interno della procedura di valutazione, ai progetti che non vanno in variante; ciò non toglie e che se dovesse servire una variante la si realizzerà ma, sempre e comunque, non in un'ottica atomistica bensì in un quadro d'insieme coordinato.

Il PSO si inserisce, in un concetto di "ordinaria straordinarietà", all'interno di procedure ordinarie. Se non c'è consenso dei responsabili del governo del territorio, a seconda delle rispettive competenze, non si può realizzare un determinato intervento.

Quindi, nel tavolo di concertazione, le voci hanno peso diverso a seconda dell'argomento trattato?

Le visioni presenti nel PSO sono impostate anche su azioni che vanno all'esterno dell'ambito territoriale vesuviano, ci dev'essere condivisione, affinché si realizzi. Comunque il disegno su cui si basa il PSO è frutto di un processo di maturazione e di crescita consapevole di sistemi già individuati in passato nel piano del Parco Nazionale del Vesuvio e condivisi sia come regole che come strategie, in un quadro di pianificazione che vede mescolarsi tre aspetti fondamentali: regole, strategie, progetti.

Nella fase attuativa, il soggetto operativo è la STT, che fa da sponda affinché i progetti si realizzino; senza tale soggetto il quadro strategico può solo indirizzare.

Considera un problema la non scissione nel PUC, relativamente all'ambito vesuviano, tra componente strutturale e operativa? Si delineeranno, di fatto, una redazione dei piani comunali per componenti nonostante l'assenza di questo tipo di codifica nella L.R. 16/2004?

Si prevede di fornire indicazioni redazionali per i piani in Zona Rossa e, se sono necessarie, si realizzeranno, come per gli accordi di programma, anche varianti, dopo aver sottoposto il progetto alle singole comunità.

Probabilmente il vero problema di natura politica è il coordinamento con la Protezione Civile di Roma, che sta predisponendo il piano di evacuazione in cui può prevedere la realizzazione e l'adeguamento di vie di fuga; si dovrebbe evitare che PSO e Protezione Civile vadano in direzioni divergenti.

Esiste la convenzione tra Provincia e Regione che definisce le attività relative all'attuazione e alla gestione del PSO, di intesa con l'Ente PNV e i Comuni?

No, ancora non c'è.

L'attuazione dell'Intesa sarà perseguita mediante la costituzione di una "Cabina di regia" (costituita da un delegato delle Regione, uno della Provincia di Napoli, uno dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio e rappresentanti della Comunità dei sindaci vesuviani). Come sono scelti i rappresentanti della Comunità dei sindaci vesuviani?

Mediante elezione dei sindaci si scelgono tre rappresentanti dei diciotto comuni, presenti direttamente in "Cabina di regia" e rinnovati ciclicamente.

L'iter riguardante le principali nomine in merito al PSO è il seguente:

- sono stato nominato Responsabile Scientifico;
- c'è stato l'affidamento di incarico alla Provincia come soggetto attuatore;
- sono state attivate le consulenze interne all'Università.

Nel PTR Campania sono individuati dieci Campi Territoriali Complessi di cui uno relativo all'area vesuviana. Tali ambiti derivano da particolari esigenze di copianificazione che hanno suggerito l'individuazione di perimetri a "geometria variabile" come «potenziale "dimensione intermedia" di pianificazione». Si apre così la strada in Campania, a partire dal livello regionale, alla pianificazione strategica inserita nei processi ordinari di governo del territorio. I piani strategici non sono, pertanto, strumenti una tantum, ma sono soggetti a revisione.

Il processo di Piano strategico operativo (PSO) per l'area vesuviana, per come definito dall'intesa Provincia-Regione, si articola in quattro fasi:

- I. preliminare: il gruppo specialistico conduce analisi territoriali e socioeconomiche, individuando gli stakeholders, le risorse disponibili e le linee di lavoro per i comitati locali;
- II. generazione proposte: si raccolgono le proposte relative al decongestionamento e alle opere compensative, corredate da SWOT Analysis, indicazione delle risorse e dei soggetti interessati;
- III. coerenza e strategia: la "Cabina di regia" raccoglie le proposte, le valuta, le gerarchizza e genera una strategia di interventi coerenti e finalizzati;
- IV. intese e procedure amministrative: la "Cabina di regia" indica le Amministrazioni responsabili dei programmi individuati, stipulando intese in cui si individuano i procedimenti necessari, inclusi gli strumenti urbanistici e loro varianti da adottare e approvare configurando "procedimenti unici".

Quali variazioni subiranno le procedure di approvazione delle varianti ai PUC finalizzate ad adeguamenti al PSO, opportunamente negoziati con le istituzioni competenti?

Quale forma procedurale assumeranno i "procedimenti unici" citati?

È possibile formalizzare, nelle Linee guida applicative delle L.R. 16/2004, procedure chiare applicabili anche per l'attuazione degli altri metodi di coordinamento negoziale, non necessariamente Piani Strategici, previsti per gli altri Campi Territoriali Complessi, considerando che non sono ancora definiti tali strumenti?

Il rapporto tra PSO e pianificazione ordinarie è di "genere e specie": il PTR individua le aree in cui si struttura come piano strategico e, a sua volta, il piano strategico contiene indicazioni da PTR ma, secondo il principio di sussidiarietà, il livello comunale è fondamentale per intervenire sul territorio: qualunque piano per consentire interventi deve andare in variante al PUC.

Nel caso del PSO per l'area vesuviana ci si propone di raccogliere istanze di interesse settoriale da inserire all'interno del meccanismo di pianificazione ordinaria e i "procedimenti unici" citati potrebbero essere delle modalità di accelerazione delle varianti o procedimenti simili a quello degli Accordi di programma.

Le Linee guida applicative della L.R. 16/2004 non conterranno indicazioni in merito ai piani strategici in quanto, tali strumenti, non rientrano nelle ordinarie procedure di pianificazione. Comunque la flessibilità della L.R. 16/2004 consente di coordinare strumenti di pianificazione mediante intese o piani strategici, anche se non codificati.

Nel caso vesuviano, i trasferimenti, generati da esigenze di compatibilità funzionale per riduzione del valore esposto, potranno generare incompatibilità relative alla dotazione di servizi pubblici connessi alle attività che occuperanno i vani liberati. Il PSO, redatto dalla Provincia di Napoli, ha il compito di coordinare i singoli interventi, in un quadro coerente, “facilitando” la loro realizzazione, concordandola, con gli enti competenti, mediante “intese”.

Considerando che la L.R. 16/2004 non ha ridotto il minimo di standard urbanistici previsti dalla legge nazionale, come può essere risolto il problema di adeguamento alle future attività essendo consentito, «in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, il mutamento di destinazione d’uso degli immobili residenziali da adibire all’esercizio di attività produttive, commerciali, turistico-ricettive o di pubblica utilità»?

È implicita la necessità del reperimento di standard all’interno della procedure di mutamento di destinazione oppure si dovrà attendere una variante al PUC con una serie di difficoltà facilmente immaginabili nel sopperire a tale gravoso onere?

Accertata l’impossibilità di reperire il quantitativo minimo di aree standard, è possibile che sia inibita, anche ad intesa sottoscritta, una certa attività prevista mediante L.R. 21/2003, con il rischio di bloccare l’utilizzazione di un fabbricato favorendo un uso clandestino (residenziale o produttivo)?

Onde evitare la necessità di continue varianti ai PUC, è possibile prevedere procedure di adeguamento di alcune aree in relazione ad una serie di possibili funzioni future mediante norme condizionali?

Non crede che gli strumenti tradizionali di controllo non siano sufficienti a soddisfare la esigenze straordinarie di controllo delle procedure attuative derivanti del processo attivato dalla L.R. 21/2003 che interviene ad una scala locale delle trasformazioni?

Secondo quanto è attualmente legiferato, si potrebbero determinare delle carenze di standard senza necessità di varianti al PUC, in quanto la legge per il mutamento di destinazione d’uso parla di “deroga”, non accenna al fabbisogno di standard ed alla necessità di adeguamento che graverà, comunque, sulle varianti successive; sarà comunque un dovere comunale individuare le quote minime di aree standard nel proprio strumento urbanistico.

Un eventuale caso di non disponibilità di aree tali da soddisfare gli standard prescritti per la nuova funzione potrebbe sollevare un principio di incostituzionalità della deroga (art. 117), in quanto gli standard «non sono derogabili», come ci insegna la recente giurisprudenza; bisogna comunque considerare che la deroga non interessa direttamente la questione degli standard, ma la sfiora solo indirettamente, attraverso il mutamento delle destinazione d’uso e, visto che l’incostituzionalità va riferita a norme e non a particolari “intese”, non è detto che l’articolo in questione sia incostituzionale.

In un’eventuale intesa, quindi, si potrebbe prevedere un mutamento di destinazione d’uso richiamando la L.R. 21/2003, specifica per la zona rossa, senza necessità di adeguamento contestuale delle aree standard.

Eventuali norme condizionali inserite nel PUC non possono aiutare a risolvere la questione in quanto la legge consente di andare “in deroga” agli strumenti vigenti, come eventuali PUC; tutto questo avviene in quanto il fine è “decomprimere” e qualsiasi variazione tendente ad favorire il trasferimento dei residenti dall’area è vista positivamente.

Per quel che concerne il controllo delle procedure attuative della L.R. 21/2003, un’intesa dovrebbe contenere le sanzioni in caso di mancato rispetto ai sensi della L. 241/1990, come ogni contratto derivante da tutto il programma consensuale.

La L.R. 21/2003 prevede che il PSO «individui le eventuali possibilità di attuazione di interventi compensativi, nelle aree e per gli interventi già destinati negli strumenti urbanistici vigenti a scopo residenziale [...] purché non comportanti pesi residenziali aggiuntivi». Successivamente, nell'intesa Provincia-Regione si precisa che il PSO dovrà individuare una serie di aree e interventi tra cui quelli compensativi nelle aree che i piani urbanistici comunali destinano a uso residenziale, inibito dalla L.R. 21/2003.

Notoriamente la giurisprudenza nega un "risarcimento" per cancellazioni adeguatamente motivate di aree edificabili, anche già convenzionate, in quanto il PRG è «suscettibile di revisione ogni qual volta sopravvenute esigenze di pubblico interesse, obiettivamente esistenti [...], facciano ritenere superata la disciplina da esso dettata» (Tar Lombardia, Sez. Brescia, 12-01-2001 n.2)

Nel caso in esame si configura un obbligo di compensazione su cui i proprietari possono fondare delle aspettative?

Sulla base di cosa sarà pesato un intervento compensativo? rapportando la redditività dell'intervento proposto alle capacità edificatorie che il suolo possedeva?

L'amministrazione potrebbe sempre opporre un'impossibilità di compensazione.

La compensazione dovrebbe essere una variazione di destinazione economicamente altrettanto valida o, in un'ottica d'area vasta, ma di attuazione molto complicata, si potrebbero compensare le quote di diritti edificatori in un altro comprensorio, attuando così la compensazione in un altro comune mediante esproprio o con meccanismi perequativi che, in genere, si attivano per interessi interni ai comuni. Va detto che si potrebbe ricorrere all'esproprio solo se la L.R. 21/2003 avesse stabilito la pubblica utilità di interventi espropriativi per reperire aree da destinare ai proprietari pregiudicati dal blocco all'edilizia residenziale. In conclusione si può affermare che l'unica compensazione praticabile riguarda la variazione di destinazione d'uso prevista e che il proprietario, da quanto legiferato, non può reclamare alcun diritto, vi è, invece, un obbligo, da parte della Provincia nell'individuare gli interventi compensativi.

La questione delle compensazioni si sarebbe potuta evitare ma ha un fine, ovviamente, di natura politica in quanto certi provvedimenti sono, notoriamente, impopolari.